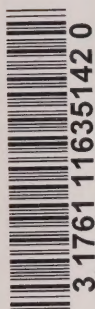


CAI
UNI
-TRSS1

**sovereignty-association
-the contradictions**

a report in the series
Understanding Canada



monetary union

free trade zone

negotiations

separation

jobs

taxation

common market

customs union



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

sovereignty-association —the contradictions

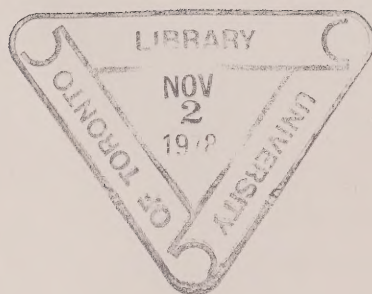


Table of Contents

	<i>Page</i>
Introduction	v
Chapter I The Various Types of Economic Association	1
Free trade zone.....	2
Customs union	4
Common market	8
Economic and monetary union	14
Chapter II The Parti Québécois and the Concept of Association	19
Evolution of the views of the Hon. R. Lévesque, Premier of Quebec	19
Evolution of the views of the Parti Québécois.....	20
Exceptions to be negotiated	22
Concessions required of the rest of Canada	23
Ten years after the founding of the Parti Québécois	24
Chapter III Trade Between Quebec and the Rest of Canada.....	27
Quebec's trade relations	28
Employment implications	34
Chapter IV The Uncertainties of Negotiation	41
What would be negotiated?	41
What would the time frame be?	43
With whom would Quebec negotiate?	44
How many jobs at stake?	46
The monetary question?	49
What about manpower?	50
Chapter V The Federal System	51
The National Policy of 1879.....	52
The flexibility of the federal system.....	55
Conclusion	57
Appendix	61

Preface

This is one of a series of studies, prepared for the Federal-Provincial Relations Office and published by the Government of Canada in the interest of contributing to public discussion.

Additional copies may be obtained by writing to:

Canadian Unity Information Office
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 6G6

Introduction

The concept of "sovereignty-association" appeared after the idea of independence for Quebec. The first political movement to advocate the separation of Quebec from the Canadian Federation, the Rassemblement pour l'Indépendance Nationale (RIN), did not attach particular importance to relations with the rest of Canada. The RIN platform, above all emphasized the need "to possess the full arsenal of political instruments that all normal national states have available to them for implementing a planned economic policy."

The Parti Québécois, on the other hand, has stressed the importance of maintaining an economic association between an independent Quebec and Canada. The party's objective of political independence became linked, from the start, with maintaining trade relations with the rest of Canada. Reading either the manifesto of the Mouvement Souveraineté-Association (MSA) written by its founder, René Lévesque, or his essays brought together in *Option Québec*, one cannot help but notice how cautiously the economic and financial problems are handled. The concept that emerges from these writings is one of political sovereignty which would respect the existing economic and financial relations between Quebec, the rest of Canada and the international community.

In its 1972 manifesto, *Quand nous serons vraiment chez nous* (When we are truly our own masters), the Parti Québécois stresses that "it must be recognized from the start even if Quebec had complete control over decisions concerning domestic affairs, it would have to negotiate like everyone else in external matters."

Political sovereignty has never excluded the option of some form of association, and this is as true today as ever. In its trade relations Quebec would have to observe the code of conduct known as the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), which has been negotiated in Geneva by some 130 countries. In order to protect its own currency, Quebec would have to conform to the strict standards of the International Monetary Fund (IMF).

This is all the more necessary for an economy that is heavily dependent on external trade, as Quebec's is. Quebec consumes barely half of all the products it produces. Furthermore, of all the manufactured goods that Quebec sells outside its borders, more than two-thirds are bought by the other provinces.

In order to allay the economic concerns of Quebecers, the message of the MSA, and later the PQ, was consistently reassuring. Economic relations with the rest of Canada would not be disturbed and, if possible, the monetary union would be maintained.

The development of ideas within the PQ paralleled the development of the party as a political institution. The problems dealt with were internal to Quebec, and the solutions were policies that applied directly to real difficulties experienced by different segments of the population. As these political proposals developed, the state envisaged by the PQ became increasingly interventionist and, as a result, drifted further and further away from maintaining the economic and monetary status quo. The outlines of the proposed economic association and monetary union with Canada after Quebec independence became more and more uncertain.

However, the coming to power of the Parti Québécois raises—this time unavoidably—the whole issue of the terms of economic association. Since a referendum on the subject of independence has been promised, the nature of association has to be made clear, and its possibilities and limits defined.

The proposal for an economic association is of critical importance to the future of the people of Quebec. The proposal for sovereignty must incorporate a guarantee of association if a majority of Quebecers are seriously to consider voting in favour of independence. Public opinion surveys conducted in Quebec confirm that people are particularly concerned with the province's economic future.

This comes as no surprise: Quebec, like the rest of Canada, has a very advanced economy. The highly specialized industrial and commercial activities are integrated in a tightly woven interdependent network. A disturbance caused by political events would quickly be transmitted from one sector to another and could prove extremely harmful to the economic prosperity of the majority of the population. In a less developed society the economic danger would be felt only by a few; the rural population would be only slightly affected and could remain more or less indifferent. But in a highly developed society like Quebec, the situation would be completely different: the dislocation would be felt by the great majority of the population, and in particular by wage earners, professional people and business persons, who could all, to some extent, suffer losses.

This study is, therefore, meant to provide Quebecers and indeed all Canadians, with the basic material for a serious examination of the issues at stake. First, the various models of economic association will be briefly described and examples given of their use—especially in Europe. Aside from the extreme of isolation, there are several forms of economic association possible. They are, in order of increasing degrees of integration, a free trade zone, a customs union, a common market and an economic and monetary union.

It should be pointed out that the Parti Québécois, in the course of its brief history, has successively favoured various types of association: a “monetary union and common market” (René Lévesque in *Option Québec*); a “customs union possibly accompanied by a monetary union” (official party program in

1975 and the speech given by the party leader in New York in January 1977), and a customs union without further reference to the monetary question (official party program in 1977). In other words, as the PQ refines its association proposal, "association" assumes a less and less integrated form.


In the second chapter we examine the successive definitions and the content that the Parti Québécois has appeared to give to its "sovereignty-association" proposal. We will see that, almost two years after the party gained power, this proposal remains ambiguous and vague.

However, as we will see in the third chapter, the stakes are high. The problem is not simply a question of the complementarity of the Ontario and Quebec economies. Trade figures clearly refute the claim—often made by Parti Québécois spokesmen—that Quebec is more indispensable to the economic well-being of the rest of Canada than the rest of Canada is to the well-being of Quebec.

Furthermore, the reorganization of the Canadian market cannot be carried out in the same manner as the transfer of a few tax points or expenditure responsibilities. What exactly would be negotiated, and how? With what negotiating power on the two sides? What would the time limits be? With what risks and what costs of uncertainty during the negotiation period? Only a customs union and thus the circulation of goods is currently being considered by the Parti Québécois, but how would the important factors of production, such as capital and manpower, be affected? At a time when Common Market theoreticians are emphasizing that "Europe will be united by a common currency, or not at all," the whole monetary question has been put aside by the Parti Québécois.

This study will raise many questions—those suggested either because they have not been addressed by the Parti Québécois or only superficially so. The study would not be complete, however, without a look at the possibilities offered by an alternate form of economic association—the Canadian Federation itself. It is important to judge, in light of the Parti Québécois' own evaluations, the extent to which its highly ambitious program could be implemented within the Federation.

Those who support separation, referring adroitly to the association experiments conducted elsewhere in the world, have a tendency to represent their proposal as a natural and normal development which is part of a worldwide trend. In conclusion, we must ask ourselves whether one can compare the position of two states that desire closer co-operation and economic integration to the situation where one of two "states" expresses the desire to reduce substantially the degree of co-operation and economic integration.



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116351420>

Chapter I

The Various Types of Economic Association

Every concept of economic association implies, in addition to economic co-operation, a certain degree of integration. Co-operation is merely an attempt to reduce the discrimination that various states practice toward the producers of other states. Integration, on the other hand, requires economic measures which abolish once and for all certain forms of discrimination. The negotiation of multinational agreements with a view to lowering customs duties is an example of economic co-operation. The complete abolition of these duties between two or more nations is, on the other hand, an example of economic integration. Whether the customs duties are eliminated in a single step or gradually is of secondary importance: what is essential is that the complete elimination of discrimination, in the immediate future or by some later date, be the object of the integration or association agreement.

There may be various degrees of economic integration within the framework of an association depending on the exact content of the integration agreement. Between two or more nations, several levels of integration are possible. Moving from the least to the most integrated, one can distinguish among:

- a free trade zone;
- a customs union;
- a common market; and
- an economic and monetary union.

As we shall see, each time one moves from a lesser to a greater degree of integration, an increasing proportion of the economic powers of the nation states must be delegated to supranational institutions. Furthermore, the decision to move from one degree of integration to another is generally made after the weaknesses and limitations of the lower level have been noted. Supranational powers are very limited in a free trade zone but they are very important in a common market and even more so in an economic and monetary union.

What is the reason for this increasing interest in economic association, that is, in larger and better-integrated economic areas? Economic theory provides an explanation. To summarize:

- A large economic area makes available a greater variety of resources.
- A larger population provides a larger market which allows for product specialization and increased economic efficiency which accompanies such specialization.

- Companies, once they have specialized, benefit by being the technically optimal size and thus enjoy increased efficiency due to economies of scale.
- Technically optimal production units reduce the costs of their products and produce savings for other manufacturing activities using their products.
- Efficient production produces high returns which, in turn, encourage further investment.
- Since the factors of production are used more efficiently, the prospects for growth are better.
- Finally, having more varied resources and economic activities, larger markets have greater short-term stability than small markets sensitive to outside economic influences.

In free trade zones and customs unions, it is only the products that are not subject to discrimination. In the more integrated forms of association, such as common markets and economic unions, the factors of production also enjoy freedom from discrimination and the same freedom of movement as products.

Free trade zone

In this type of association, two or more countries eliminate tariff barriers and other restrictions to trade within the association but they retain their individual trade policies respecting third countries which do not belong to the zone. Thus, every country which is a member of the free trade zone retains control of its own trade policy except with respect to trade within the zone.

This kind of association is not without problems; the maintenance of different customs duties and regulations with respect to third countries invites the diversion of trade, production and investments.

Where trade is concerned, diversion becomes a possibility when the differences between the tariff barriers of the various member countries of the zone are considerable. A product will enter the zone through the country which imposes the lowest duties and then, if transportation costs permit, it will be trans-shipped to all the countries in the zone with higher duties. Such a procedure is obviously in contradiction of the basic principle of the free trade zone.

The distribution of production facilities within the zone can also be influenced as a result of differences in trade policies. When, in order to produce certain goods, a manufacturer must use intermediate products from a third country, he will tend to produce these goods in the country which levies the lowest customs duties for the intermediate products he needs. For example, an automobile manufacturer might look for the member country with the lowest duty on steel imports.

Finally, since production may be influenced by disparities in customs duties, the distribution of investment between countries may also be influenced.

Both the investors of the member states and foreign investors will concentrate their capital investments in the country which offers the maximum tariff advantages for their particular product.

The free trade zone thus presents each of its members with the challenge of following its own trade policies without being penalized by another member of the zone. Moreover, if one of the members of the zone decides to radically change its trade policy toward a third country, it immediately raises new possibilities of diversion of trade, production and investments and it also alters the balance of the common advantages which served as a basis for the original association agreement. Thus, even an association as limited as the free trade zone assumes a minimum of co-ordination in the trade policies of all the members.

It was in recognition of the need for such co-ordination that the Convention establishing the European Free Trade Association (EFTA) stipulated that all members must receive advance notification of any change in a member country's tariff system and it forbade the use of direct or indirect export subsidies (articles 6.4 and 13.1).

In order to avoid diversions of trade, production or investments, the experiments in free trade zones have been obliged to have recourse to complex regulatory mechanisms: the percentage rule and the processing rule.

Under the percentage rule, products that circulate freely in the zone must contain a specific proportion of value added generated within the zone. This proportion is always somewhat arbitrary. Britain, during its participation in EFTA, stipulated that all products which contained at least 50 per cent internal value added (raw materials, intermediate products, energy, remuneration for factors of production) in their industrial selling price would be considered to be products from within the zone.

This rule is difficult to apply. Accounting rules may differ from one country to another and thus produce injustices. Furthermore, the world prices for certain raw materials and intermediate products may undergo considerable fluctuation and temporarily disqualify certain products, so that products must constantly be reclassified in order to ensure stability in production. The same raw materials or intermediate products may represent variable proportions in the producer's selling price, depending on the quality of the finished product. The system may also encourage producers to raise prices in order to qualify as domestic producers and then offer large discounts to purchasers. It is difficult to administer the rule, since it requires numerous checks: this problem is exacerbated by the fact that it is in the interests both of the producer and of the country of which he is a national to prove the domestic origin of the product and thus avoid paying duties.

Because of these difficulties of application, simplification in the monitoring has been envisaged. It would be sufficient to define processing rules: a list of manufacturing processes would be drawn up and the country of origin of a

product would be the one where the significant manufacturing process had taken place. Although this rule makes it possible to avoid some of the difficulties which beset the percentage rule, it gives rise to other complications. The first and most important is the difficulty in drawing up an unambiguous list of manufacturing processes. Furthermore, though the rule may be applied in a relatively simple way for some products (textiles, clothing, footwear), it becomes much more complex in production processes such as the manufacture of machinery, chemical products and so on. Finally, administrative control of the application of the processing rule undoubtedly requires as large and cumbersome an administration as does the percentage rule.

The free trade zone form of economic association has rarely been used because of its inherent difficulties and cumbersome nature. Moreover, none of them survived in its initial form more than 10 or 20 years. The Sweden-Norway free trade zone was dissolved in 1895 because their foreign trade policies differed considerably, with the result that there were major diversions of trade. As for the European Free Trade Association, it was, from the beginning, a marriage of convenience and its primary aim was to encourage trade between the members of the zone and the original member countries of the European Economic Community (EEC). It is interesting to note, however, that the failures of the free trade zone lead to its members' seeking a more developed form of association.

Customs union

The customs union is a more integrated form of association: it abolishes all the obstacles to trade between the members of the union (notably tariff barriers, quotas and discrimination at the administrative level); it imposes a common trade policy toward third countries, with common tariffs and common rules with respect to quantitative and administrative discrimination, and finally, it requires an agreement among the members on the sharing of customs receipts for the union as a whole.

Whereas within a free trade zone the member countries delegate only limited powers to a supranational institution, except those required to resolve problems caused by the diversion of production and investment, in a customs union the member states must delegate more responsibilities to supranational authorities, and they must give them the means to manage the common trade policy.

The theoretical advantages of a customs union

By removing all obstacles to trade within the union, the member states try to maximize production efficiency by encouraging specialization and seeking economies of scale and external economies. In theory, economic activity should tend to develop in the most favourable geographic locations since the only discrimination which remains is a natural discrimination—distance and the cost of transportation.

Each member country will thus specialize in the products which it can produce more cheaply than the other countries in the union. As a result, the member country which can provide certain products at the lowest price will generally become the only supplier of these products to the union as a whole.

Within each of the member countries, the customs union will have a certain number of effects on production and consumption.

Let us first review the production effects. After the abolition of customs barriers, supplies will be bought from the member countries capable of providing finished products, intermediate products or primary products at the best prices. This is a positive result of the union, since the union provides free access to the most efficient producer. But, because of the common tariff applicable to products from outside the union, the most efficient producer in the union will also find himself protected against "foreign" competition. Within a given country, the tariff structure before the union might very well have left the door open for the import of products at very low prices. The new common tariff may, on the contrary exclude such imports. Thus, this may be a negative result of the arrangement.

The customs union may produce the same kind of effects for consumption as it does on production. After the elimination of customs duties within the union, the products of a member state with lower prices will replace those products of another member with higher prices: domestic consumers will thus benefit. But it is also possible that because of the new common tariff, products manufactured within the union will henceforth replace products from third countries with even lower prices. If this happens, domestic consumers suffer.

Since every customs union has, by definition, both these positive and negative effects on international trade, economists tend to consider such arrangements, in comparison with the theoretically ideal solution of free trade, as second best.

It should also be specified that over the long term, the intensification and increased efficiency of production within the union should bring higher returns than the member countries would have received without association. The progressive utilization of economies of scale, the increase in competition and a greater effort in research and development and innovation, are all factors which add to the positive effects and reduce the negative effects of the customs union.

It is generally believed that a customs union has more chance of producing favourable results if the partners' economies are similar and therefore in competition among themselves, rather than if they are different and complementary. In fact, two complementary economies (one agricultural and the other industrial, one producing primary products and the other finished goods) would not gain anything special from association: being complementary they would have been obliged to trade extensively with each other before the customs union. Moreover, what is important for a customs union is not trade as it exists but the capacity to develop new trade.

The problems of administering a customs union

The administration of a customs union is complex. It is necessary to manage the common trade policy, administer the duties and excise taxes, establish formulas for sharing the customs receipts, and avoid the ever-present possibility of manipulation of transportation rates.

a. A common trade policy

The first challenge is to negotiate an exterior tariff common to all members of the union. Obviously, each country will try to obtain adequate protection for all products it considers essential to the health of its economy and the least possible protection for the products it must import. The negotiation of a common tariff is thus a difficult operation since the interests of the future members of the union converge only in a limited number of cases. Moreover, the problem resurfaces every time multilateral trade negotiations oblige the members to define a new common position.

The question of trade quotas must also be addressed. The member countries must agree either to eliminate quotas restricting trade between them in accordance with a precise schedule or to delay dismantling these quantitative trade restrictions. The issue seriously complicates the administration of the common trade policy. Moreover, the member countries must monitor the establishment of cartels through which the producers of various member countries may try to limit competition by dividing among themselves the market for various lines of products.

b. The administration of customs duties and excise taxes

It is important that the customs legislation be interpreted and applied in a uniform way within the customs union; otherwise the imports from third countries will try to enter the union through the member country with the customs legislation which seems most advantageous to the importers. In unions in which one member was much more important economically than the other (France and Monaco, for example), the administration of customs duties was simply left to the large country.

Finally, if the excise duties are different as between member countries and no standardization is provided for in the union treaty, border controls remain indispensable within the union.

c. The sharing of customs receipts

When the member countries are homogeneous (comparable in their development and having the same degree of dependence on imports), there is no reason why the customs receipts should not be divided up proportionally according to population. This was the rule in the economic and customs union between Belgium and Luxembourg.

If certain member countries are large importers while others import less, the union must take account of this difference. Thus in the German Zollverein, a 19th century customs union, the cities of Frankfurt and Hanover received up to four times more of the customs receipts than would have been the case had population shares applied.

The sharing of customs receipts can never be done according to the points of entry since they are often different from the points of consumption. The fairest apportionment would be based on the actual use or consumption of the imported products but this would require a very cumbersome administration to keep a complete account of imports according to their final destinations.

Finally the distribution question may simply be avoided if the customs union co-exists with a form of political union: then it is sufficient to consider that the customs receipts are part of the funds for financing the common institutions. This was the case in the Austrian-Hungarian customs union.

d. The manipulation of transportation rates

Certain member states may be tempted to take advantage of their geographic positions in order to favour their own exports by discouraging the movement through their territory of foreign products intended for other members of the union. Thus the union treaty must stipulate uniform transportation rates and forbid any discrimination with respect to the trans-shipment of goods for other members of the association. It is clear, then, that a customs union, which is a relatively simple form of economic association, nevertheless presents a number of administrative complications, and requires a complex administrative structure.

Example of a successful customs union: Benelux

The treaty establishing the customs union of Belgium, the Netherlands and Luxembourg (Benelux) was signed in 1944. The institutions set up at its establishment have remained essentially unchanged.

The most powerful body in Benelux is the *Committee of Ministers*, composed of at least three members of the cabinets of each of the three member countries. It is responsible for the application of the treaty and issues instructions to that end. The committee's decisions are taken unanimously and are binding on the three governments. The committee can also formulate suggestions which, however, do not commit the governments.

The Committee of Ministers also has two consultative bodies: the Economic and Social Advisory Council, which is based on the national economic and social councils, composed of representatives of employers' and employees' associations, and the Consultative Interparliamentary Council, composed of 49 members of parliament from the three countries and designated by the national parliaments.

The *Council of Economic Union* is composed of civil servants from the three countries and acts as an intermediary between the Committee of Ministers and the numerous regular and special committees of Benelux. The Council of Economic Union issues directives, co-ordinates the work of the committees and transmits the results of the work to the Committee of Ministers.

In addition to the Council of Economic Union, there are two other permanent councils, the presidents of which are members of the Council of Economic Union. They are the Administrative Customs Committee and the Committee for Trade Agreements. The former is responsible for harmonizing legislation and regulations with respect to the collection of import duties. The latter is responsible for co-ordinating the trade agreements that the member countries desire to conclude individually with third countries; its objective is to develop a common trade policy toward the rest of the world.

The treaty also specifically mentions seven regular and five special committees, but the Committee of Ministers may increase the number. The regular committees are concerned with foreign economic relations, monetary and financial affairs, industry and commerce, agriculture, food and fisheries, customs and indirect taxation, communications and social questions. The five special committees deal with co-ordination of statistics, comparison of government budgets, public tenders, public health and a variety of other matters.

Finally, there is a legal authority, the *Arbitration Tribunal*, divided into various arbitration sections. The president of the tribunal is chosen from a list drawn up by the Committee of Ministers. The various sections rule on disputes, suggest amicable settlements and where necessary fix damages. These decisions may be appealed to the International Court of Justice.

In 1960, this customs union became an economic union. Such a move toward a more advanced form of association is considered natural.

Common market

Free trade zones and customs unions ensure the free movement of goods throughout the territory involved. Common markets add to this aim the free movement of factors of production, persons and capital. When integration involves both markets for products and the factors of production, the national economies become much more interdependent, resulting in an increased need to co-ordinate national policies. There is thus an important political aspect to the formation of a common market. This was very clearly expressed in the plan of action presented by the Commission of the European Economic Community on October 24, 1962: it stated that the economic integration of Europe was essentially a political phenomenon.

A first successful trial: the ECSC

An undertaking as ambitious as the formation of a common market requires extremely detailed preparation. Preparation for the European Eco-

conomic Community was done on a sectoral and, therefore, limited scale, through the experience acquired in setting up and perfecting the European Coal and Steel Community (ECSC). Instituted in 1951, this community began operations during the first quarter of 1953. Whereas unions of other sectors such as agriculture and transportation had been suggested at about the same time as the ECSC proposal, they were not realized. The success of the ECSC must be attributed to two factors: first, it proposed amalgamating industrial sectors with similar working conditions, methods of production and levels of productivity in the six member countries; second, the ECSC had institutions with real supranational authority.

The ECSC treaty, covering a 50-year period, established institutions similar to those later to be set up for the Common Market by the Treaty of Rome:

- a *High Authority* of nine members, eight of whom are chosen by agreement among the six governments and the ninth co-opted. The members are appointed for six years and do not represent their respective governments. They are empowered to make decisions, by a majority vote, in the common interest as defined in the treaty.
- a *Council of Ministers* composed of members of the governments of the contracting countries. In certain specific cases, enumerated in the treaty, in which the action of the High Authority may conflict with the economic policies of the member states the Council of Ministers must give a majority opinion. The majority required most often is two-thirds.
- a *European Parliament*, initially called the ECSC European Parliamentary Assembly and then renamed in 1962 because its jurisdiction was extended to the European Economic Community and Euratom. It is a political body, exercising general supervision over the High Authority. Its members are designated by their respective national parliaments and meet annually. The most important power this parliament has is the possibility of passing a motion of censure, with a two-thirds majority, which would oblige the High Authority to resign immediately.
- a *Court of Justice*, made up of seven magistrates, with supranational status, responsible for ensuring respect for the law in the interpretation of the treaty.
- the *ECSC Consultative Committee* composed of an equal number of representatives from three groups: producers, workers, and consumers and traders. The committee advises the High Authority and its members are named by the Council of Ministers.

The central objective of the ECSC was to establish a true common market for two products—coal and steel. It was thus necessary, where these two products were concerned, for the national governments to renounce all duties, quotas or quantitative restrictions. The governments also had to give up all subsidies or special taxes which would influence competition. It was decided in particular that indirect taxes would be applicable in the country of destination rather than the country of origin. In addition, all discriminatory practices with

respect to transportation would be abandoned. Discriminatory practices with respect to prices of products were also to cease; to this end, price lists and conditions of sale were published. Finally, any internal cartels would be dismantled and vertical concentration forbidden. However, the iron and steel cartel of the Six was maintained for sales to third countries.

The High Authority, in its responsibility for the efficient operation of the coal and steel markets, has singularly broad powers. In addition to providing information, research and co-ordination, it can carry out trade negotiations with third countries. Further, it defines general aims for the industries under its jurisdiction and obtains the companies' individual investment programs. In cases where it considers that an investment program would not be viable without subsidies, protection or other forms of aid, it has the power to forbid the company any investment beyond its own funds. It levies a tax on the enterprises under its jurisdiction, has the right to issue bonds, and may participate financially in investment projects using its own funds or part of the proceeds from its issues. Finally, it has facilitated the conversion of enterprises and the movement of workers by compensating businesses, financing occupational retraining and assisting in the construction of housing.

However, it is in periods of instability that the powers of the High Authority appear particularly important. It has the power to set minimum and maximum prices according to the overall economic situation. If there is serious overproduction, it may authorize the member states to apply import restrictions and, with the agreement of the Council of Ministers, establish production quotas for each enterprise. When there are shortages, it may redistribute resources among the member states and, with the unanimous agreement of the Council of Ministers, among the various users.

The European Economic Community

In the light of the successful establishment of the European Coal and Steel Community, a broader common market—the European Economic Community—was initiated. Its institutional framework is modelled after the ECSC. The European Economic Community is headed by a commission, but the powers of this commission are less broad than those of the High Authority. Since, however, the community affects almost all aspects of the economic lives of the member states, while the ECSC affects only two specific sectors, the role of the commission is extremely important. The commission of the community drafts and implements the decisions taken by the Council of Ministers, has the right to initiate studies and ensures the application of the treaty. Thus, it may summon before the Court of Justice countries, enterprises and individuals contravening the rules of the treaty.

The Council of Ministers, the Parliament and the Court of Justice monitor three institutions: the European Economic Community, the ECSC and Eura-

tom. (The last, created at the same time as the community, is responsible for promoting peaceful uses of atomic energy in the member states.) The Economic and Social Committee provides a consultative role for the community.

Since the community is involved in all areas of economic life, it has had to establish a certain number of special institutions:

- a *European Investment Bank* contributes to regional development of the common territory by making, or facilitating, investments in the regions which would not normally be favoured by the free movement of capital;
- a *Social Fund* encourages geographical and occupational mobility of manpower within the community by contributing financially to programs facilitating such movement;
- a *European Agriculture Fund* finances the community's agricultural policy;
- the *European Development Fund* administers the community's aid programs for associated developing countries.

The European Economic Community's first task was to get its member states to remove customs tariffs between them and to introduce a common external tariff with respect to third countries. Internal customs duties and taxes equivalent to customs duties were eliminated and a common external tariff was achieved in less than 10 years after the Treaty of Rome came into force (January 1, 1958). Import quotas for manufactured goods were eliminated within three years and those for agricultural products within just over 10 years. Thus, the free movement of goods was achieved in a relatively short time: this must be largely attributed to the exceptionally favourable overall economic situation in Western Europe between 1958 and the early 1970s.

It rapidly became clear that, in addition to the abolition of customs tariffs within the community, it would be desirable for indirect taxation to be co-ordinated in order to avoid either the erection of fiscal barriers or the introduction of an overly cumbersome administrative system entailing numerous compensatory taxes and tax rebates. Gradually the member states came to accept the principle of a value-added tax (VAT) and unified rates for this tax.

Co-ordination was then extended to energy problems. The main concern in this area was that the numerous public enterprises in the energy field could, if they wished, alter the conditions of competition by establishing rates favourable to their consumers. Some co-ordination of energy prices thus seemed to be a worthwhile aim.

There are also analogous problems in the transportation sector, where discriminatory measures could be introduced and affect competition. Thus, fair rates must be set which will not favour domestic products over products from the other countries in the community.

Moreover, under articles 103 and 105 of the Treaty of Rome, short-term economic and monetary policies are considered to be of common interest and the member states are obliged to co-ordinate these policies in close co-operation with the community institutions. Although the commission has a short-term Economic Policy Committee and a Monetary Committee, which are responsible for such policies, it appears that the results in these areas have been rather modest. From time to time very divergent policies are pursued. But it is obviously in these areas that the question of the sovereignty of the member states is closely affected.

Even before the European Economic Community was established, the member states had similar regional objectives: they all wished to avoid excessive concentration of activities for economic, social and political reasons, and to obtain a better balance of activities by favouring certain underdeveloped areas. The same policy was taken up by the community. The European Investment Bank was to assist the less developed countries in the community and to participate in regional development investments. Southern Italy, for example, has received financial assistance from the bank. Other regions have also received aid: the electrification program in Brittany was partially financed by the European Investment Bank.

The principle of free movement of persons implied such freedom for all occupational categories. Gradually the right to practice any profession in another member state was accepted and the obstacles, imposed by the professional organizations, were systematically reduced. With respect to social affairs, the community is required, under the treaty, to urge the member states to equalize the salaries of men and women for the same job and to provide comparable paid vacations. The European Social Fund may be likened to a compensation fund providing community financing to facilitate the process of integration and the retraining and relocation of workers thus affected.

The community must also monitor the conditions of competition. This part of the treaty is inspired by the American anti-trust legislation and the German legislation against cartels. While the ECSC makes direct regulations in this area, the EEC attempts to preserve competition through the principle of non-abuse of controlling positions. A qualitative principle of this kind is obviously difficult to apply. It is not agreements between companies that are forbidden—they may even obtain legal recognition provided they are registered—but rather the potential harmful effects of these agreements. The Court of Justice has almost never been called upon to rule on such cases.

One of the most difficult questions to resolve was the common agricultural policy. It was in this sector that the differences were particularly pronounced and where support policies clearly involved the transfer of revenue from consumers in certain member states to producers in others. The council determines the guiding prices for the various agricultural products, which are much higher than those of world markets; the community imposes taxes on imports from third countries and these levies represent the differences between

the "European" guiding price and the import price. When agricultural products are exported from the community, they must be exported at the international price and the community pays compensation covering the differences between the guiding prices and the export prices. The European Agricultural Fund is the body empowered to carry out these transfer operations. In addition, the fund intervenes in domestic markets to maintain the guiding price levels by stockpiling. Production guidelines also exist for each member state; therefore the fund is not responsible for financing permanent structural imbalances.

Toward a confederation of the states of Western Europe

On the whole, the Common Market has had considerable success, particularly with respect to the free movement of goods and persons. In other areas, however, the results have been more modest: the free circulation of capital has not been achieved among all the member states; the co-ordination of fiscal and monetary policies has been very limited; the common agricultural policy involves major diversions of funds, administrative complexities and high food costs, and the regional policy has had little impact.

The president of the Commission of the European Economic Community, Roy Jenkins, recently emphasized the problems arising from the absence of a monetary union when he cited the "clear and consistent complaint by European businessmen that it is difficult, almost impossible, to plan a rational European dimension to their enterprises with the present exchange rate risks and inflation uncertainties as between member states."

This is why, during his current term, Mr. Jenkins has revived the idea of a European monetary union. According to Mr. Jenkins, the economic strength of the community "would be comparable to that of the United States, were it not for our monetary divisions and differences." In his opinion "economic welfare in Europe would be improved substantially if the currencies were integrated," while without such integration "the potential benefits of the community as a common market are far from fully achieved."

The survival of the European Economic Community, despite its difficulties, is undoubtedly because the EEC represents a step toward a political goal—that of forming a confederation of the states of Western Europe. Since the end of the Second World War, unification of Western Europe has been pursued for two reasons: some degree of political integration would serve as a guarantee against the possibility of the revival of historical antagonisms and Europe could become a partner equal to the two great powers, not only economically but also politically.

Again recently, a member of the Commission of the European Economic Community, Mr. Giolitti, stated that the community was not established with the sole aim of running a common market; it was also to promote unity and solidarity among the various peoples, and to be concerned with problems affecting their daily lives such as job creation, the construction of factories, the upgrading of transportation facilities and many other matters.

The economic development of the last few years having been much less favourable than during the preceding period and new members having entered the community and three others preparing to do so, the EEC is passing through a difficult period. The election by universal suffrage of the European Parliament could lead to the développement of supranational solidarity. However, every step toward greater integration will henceforth affect areas considered essential from the point of view of national sovereignty. Such steps will thus be taken only with the greatest caution.

Economic and monetary union

There is only one example of economic and monetary union, that of the Economic and Customs Union between Belgium and Luxembourg. The convention establishing an economic union between Belgium and the Grand Duchy of Luxembourg dates from July 25, 1921.

This union was, in some sense, an accident of history. Between 1842 and 1918, the Grand Duchy belonged to the Zollverein, the customs union of the German states. When the Zollverein was dissolved at the end of the First World War, the small country of Luxembourg, highly specialized and shaped by belonging to a huge market for 76 years, had to find new partners capable of maintaining its economy.

Luxembourg first considered uniting with France. A large majority of the population, consulted by referendum, favoured economic union with France rather than Belgium. Despite the result of the referendum, France declined and Luxembourg had no choice but to negotiate with Belgium.

The Economic and Customs Union between Belgium and Luxembourg was originally conceived as a complete economic and monetary union. Afterward, it underwent various changes dictated by circumstances, but the basic principles were not altered.

The rules of the union are simple: each country retains its own customs administration, each one being responsible for the products entering the national territory from third countries. The revenue from common customs and excise duties is paid into a common fund. The expenses of both customs and excise administrations are deducted from this fund, and the remainder is divided proportionally by population. Since the populations of Belgium and Luxembourg were estimated in 1921 to be 7.5 million and 275,000 respectively, one 29th of the revenue went to the Luxembourg government and the rest to Belgium.

The customs union was seen, from the beginning, as meaning a common trade policy: it was understood that Belgium should urge every country with which it had trade agreements to extend the benefits to Luxembourg as well; it was also stipulated that every new trade agreement should be negotiated in the name of the union after consultation with the Luxembourg government.

The 1921 treaty made no mention of quotas, which only became widespread during the 1930s economic crisis. Both Belgium and Luxembourg introduced quotas at that time: certain quotas were imposed as common quotas because Luxembourg accepted Belgium's decision after the fact. In other cases, however, the two countries imposed separate and sometimes contradictory quotas. The 1935 convention corrected this anomaly by making quota systems part of the common trade policy.

The customs union was only a part of the convention setting up the union: the other part involved the establishment of monetary union. The common monetary unit is the Belgian franc, with a marginal and strictly limited number of Luxembourg francs in circulation in Luxembourg alone. Except for a four-year period (1935-39), the two francs have had the same exchange rate, which simplifies all the financial operations between the two countries as well as the distribution of common customs revenues.

During the brief interval from 1935 to 1939, Luxembourg did not devalue at the same rate as Belgium, and the experience left a rather bad memory because of the complications that arose through the use of the Belgian franc as a legal means of payment in Luxembourg. Since there was free movement of goods between the two countries, Luxembourg goods found it difficult to compete with Belgian goods and Luxembourg had to subsidize entire sectors of the economy. As a result, it also had to exert much greater deflationary pressure on costs and prices than Belgium.

The Banque Nationale de Belgique is responsible for the monetary and financial policy for the union as a whole. It is Belgium that, since the war, has set the exchange rate for the Belgian and Luxembourg currency. The total amount of bills and coins issued by the Luxembourg government may not exceed one 29th of the currency legally authorized by the Banque Nationale de Belgique, plus 150 million francs. The Banque Nationale de Belgique may advance funds on demand to the Luxembourg government to a nominally fixed limit, at the present time a total sum, in Canadian dollars, of about 10 million. The general use of Belgian francs in the Luxembourg economy is covered by a treasury bond from the Luxembourg government given to the Banque Nationale de Belgique, a bond which bears no interest but a fraction of which must be amortized by the Government of Luxembourg. If the union should be dissolved, the bond would have to be redeemed. On the other hand, the Government of Luxembourg receives a share—again in proportion to the respective populations, or one 29th—of the profits of the operations of the Banque Nationale de Belgique. It also shares in the benefits of any revaluation of the holdings or exchange reserves of that bank. There is an agency of the Banque Nationale de Belgique in Luxembourg, and the Luxembourg banking institutions may rediscount through that agency.

The administrative format

At the beginning, the Economic and Monetary Union between Belgium and Luxembourg had limited common administrative institutions. There were only three institutions, all of which were modest in scope:

- the *Superior Council of the Union*, a consultative body responsible for ensuring liaison between the two governments in order to implement the convention. The council was composed of five members (three Belgians and two Luxembourgers), the president being chosen from the three Belgians.
- the *Joint Administrative Council*, responsible for ensuring that the customs union was administered coherently. The council was composed of three members, two of whom, including the president, were Belgian nationals, and the third a Luxembourger; all three were chosen by their respective governments. The Joint Administrative Council performed the day-to-day administrative duties of the union: it standardized interpretation of the customs and excise laws, tariffs and regulations, established common estimates, calculated the share of the common revenue due to each of the contracting governments and drafted opinions on subjects referred to it by both governments with respect to customs, excise taxes, revenues and expenditures.
- the *Arbitration Tribunal*, which was to resolve disputes that might arise between the two governments on the interpretation and application of various clauses of the convention.

The overall administrative structure contained some serious shortcomings and little significant progress was achieved until 1963, when a new protocol substantially altered the organization.

At that time, a *Committee of Ministers* became the highest decision-making body, permitting exchanges between the two governments concerning both common policies and administration. A new *Customs Council* was given responsibility for interpreting customs laws, tariffs and regulations. Finally, an *Administrative Commission* inherited the duties of the former Superior Council of the Union and some of those of the former Joint Commission.

The role of the principal partner

There is greater equality of representation in the new institutions. The Committee of Ministers and the Administrative Commission now have an equal number of ministers and public servants respectively from both countries. The Customs Council, on the other hand, is composed of three members; two, including the president, are Belgian subjects and the third a Luxembourger. This development, however, does not alter the reality that Belgium has the deciding balance of power. The economic weight of Belgium on the one hand and the broad correspondence between the economic interests of the two partners on the other, has made it possible to find mutually satisfactory solutions without recourse to votes or arbitration. This is demonstrated by the

fact that the Arbitration Tribunal, although it continues to exist on paper, has never had a case to decide.

In 1972, a change was made with respect to the apportionment of customs revenues. At the request of Luxembourg, a relatively larger importer than Belgium, the customs revenues would henceforth be shared proportionally, not on the basis of the respective populations, but on the basis of the imports actually made by the two nations from third countries.

With regard to monetary co-operation, the role of the principal partner, Belgium, is unquestionable. There is no provision for Luxembourg to be represented on the board of directors of the Banque Nationale de Belgique. As for the Institut belgo-luxembourgeois de changes, an institution responsible for regulating exchange operations, it is headed by the governor of the Banque Nationale de Belgique and directed by a council of nine members (including the president). Three of them are Luxembourg citizens: the president of the Luxembourg Banking Commission and two representatives of the Luxembourg ministry of finance.

On the whole, the economic and financial policy of the union is largely dominated by Belgium. It is the economic conditions in Belgium that guide these policies.

Beyond the results obtained with respect to economic and financial integration, the Economic and Customs Union between Belgium and Luxembourg has been noteworthy for the equality of treatment accorded the citizens and enterprises of the two partners: the subjects of both countries are free to move or to establish companies throughout the territory of the union. All public tenders are open to enterprises of both countries.

Chapter II

The Parti Québécois and the Concept of Association

Evolution of the views of the Hon. R. Lévesque, Premier of Quebec

Since René Lévesque became its leader, the Quebec separatist movement has favoured close economic association with the rest of Canada. This is clearly outlined in Mr. Lévesque's manifesto and in his book *Option Québec*, published in 1968.

As stated by Mr. Lévesque, Canada and Quebec have developed "complementary activities" and "innumerable close economic ties" in an overall climate of interdependence. It is therefore important to maintain this common framework. An economic association of the two states would be best suited to the common interest and would feature "a monetary union, a common tariff policy, a postal union, joint handling of debt, policy co-ordination..."

In the chapter on economic association in *Option Québec*, Mr. Lévesque wrote as follows:

We suggest that Quebec place on the bargaining table a proposal for association to include a monetary union and a "common market" as well as their logical complement: co-ordination of fiscal policies.

The protocol for a "common market" type of association would cover a fairly long period, whereas the initial monetary union agreement would cover a trial period of five years. If both sides saw the results as being satisfactory, the monetary agreement could be renewed. The Bank of Canada would become a "joint venture" of the two associated states, with equal representation on the board of directors and alternative appointment to the position of governor-president. "This bank would issue and regulate a common currency, manage the reserves and debt and protect the stability of the two states in an administratively joint manner."

The common market proposal contains plans for a customs union which would prohibit the levying of any customs duties on trade between the two member states and would require a common tariff barrier against third countries. The customs union agreement would correct certain "anomalies" in the present system and would be in force for at least 20 years. Any subsequent alteration of tariffs would result from regular consultation by the two ministers concerned, who would have to agree on the advantages and disadvantages of any proposed changes.

Mr. Lévesque recognized that orderly operation of the monetary and customs union would require the co-ordination of fiscal matters. This co-ordi-

nation would be carried out by standing joint committees of government officials appointed by the two states. These joint committees would form "a well-integrated unit under a secretary-general and would constitute the high administrative authority of the association. A court of arbitration would also be necessary." Mr. Lévesque enumerated the institutions required for an economic association along the lines of the Common Market, the Benelux union and the economic union between Belgium and Luxembourg.

There could be complementary agreements, too, on other areas requiring co-ordination. For example, the text mentions the St. Lawrence Seaway, the problems of minorities, radio and television exchanges, citizenship and the free circulation of manpower. The proposal also calls for "regular meetings of joint councils of ministers and relatively frequent sessions involving delegations from the two Parliaments."

Since 1968 Mr. Lévesque has largely adhered to this concept of sovereignty-association: this is the same approach that he took in his speech to the Economic Club of New York on January 25, 1977:

This new partnership could take the form, essentially, of a common market based on a customs union, permitting free passage of persons, goods and capital, as in the countries of Western Europe. Additionally, if the desire is mutual we are ready to go further, as far as monetary union, which obviously would allow for political change to be implemented with a real minimum of uncertainty in economic affairs.

Evolution of the views of the Parti Québécois

The program of the Parti Québécois, on the other hand, indicates a concept which is different from that sometimes expressed by the party leader. In successive versions of the PQ program, the party and its members have increasingly emphasized the sovereignty content of the separatist program and de-emphasized the details of economic association with the rest of Canada.

For the 1972 congress, the party prepared a brochure entitled *Quand nous serons vraiment chez nous* (When we are truly our own masters), the final chapter of which is devoted to Quebec-Canada relations. It refers to the relationships Quebec would have to maintain with Canada after independence.

The brochure refers to the desirability of a "customs union, the outline of which is in a sense drawn on the map." In 1972, the Parti Québécois stated that "if we were ever to form a customs union with the United States, it would be by common consent among all of the participants, with Quebec and Canada deciding together on the rate at which this would take place. We certainly should not make a unilateral and premature approach."

This same document calls monetary union "highly problematic" and goes on to review what should be added to the customs union to transform it into a common market. The reply is very explicit:

If the plans for monetary union should fail to materialize and all we had to arrange with Canada were our trade relations, we suggest that the initial agreements should go no further than a customs union combined with agreements on transportation. Co-ordination of economic or fiscal policies could wait.

The official program of the party in 1975 still left the door open for a fairly broad type of association. It provided for the free passage of goods between Quebec and Canada "with a special system for agricultural commodities." The program goes further than this, advocating "if possible, the harmonization and co-ordination of a larger number of economic policies and the pooling of some services, including the monetary mechanisms."

However, in the most recent official version of the party's program adopted in the congress of May 1977, all references to the monetary question are eliminated. The theme of economic association is relegated to the 13th and final section of the chapter, *Our economic life*, and the section bears the significant title *External economic relations*. While most of the substance of the proposed association with the rest of Canada is eliminated and it is reduced to a customs union featuring a long series of exceptions, various alternatives are suggested. After noting that the economies of Canada and Quebec "are to a great extent complementary" it is stated that Quebec "must seek to expand its markets."

The three main points of the program on *External economic relations*, as adopted during the PQ congress of May 1977, are as follows:

1. *To recognize the present degree of integration of the Quebec and Canadian (especially Ontario) economies and the advantage to both of maintaining the principle of the free passage of goods between these two markets; to this end, to waive reciprocally with the other party the establishment of customs tariffs between the two, while establishing a special system for agricultural commodities.*
2. *To discuss and conclude, if such is the wish of the parties, a customs union, to formalize this reciprocal waiver and to harmonize and co-ordinate the institutions and economic policies of Quebec with those of Canada so as to promote the development of all concerned while safeguarding the interests of Quebec.*
3. *In view of the preceding and for the purpose of diversifying commercial exchanges, to plan for the establishment of other economic agreements deemed advantageous for Quebec in concert with all parties with which Quebec might be linked by treaty, convention or agreement.*

The program does not develop, in any detail, the concept of association envisaged, but merely indicates that the party will attempt to negotiate a customs union allowing the free circulation of goods and therefore a continuation of the traditional trade flows with the rest of Canada. Moreover, the program raises a possibility which, to say the least, is surprising: that Quebec, while forming part of a customs union with the rest of Canada, might also seek association in a broader free trade zone. This possibility is difficult to reconcile

with the concept of a customs union, which would involve a co-ordinated trade policy between the partners.

Exceptions to be negotiated

The official 1977 program of the Parti Québécois indicates a type of association which is much less integrated than that which the founder of the sovereignty-association movement had in mind. No longer is it a question of a simple continuation of the Canadian common market; it is, rather, one of negotiating a long series of modifications to the status quo.

The first series of exceptions would apply to agricultural goods. The program is clearly in favour of maximizing domestic production and minimizing imports. In this regard the main points of the program read as follows:

1. *To protect producers against excessive imports of staples also produced in Quebec:*
 - (a) *by integrating channels of distribution belonging to outside interests with co-operative systems of processing and sales or with associations of agricultural producers; and*
 - (b) *by establishing systems of protection.*
2. *To establish a policy of self-sufficiency in the areas in which Quebec enjoys a comparative advantage.*
3. *To create a Quebec feed grains commission for the purpose of purchasing, storing, selling, exporting and importing these grains.*
4. *To continue and improve existing farm price support programs, and in every sector of farm production, to provide the Union des Producteurs Agricoles with full negotiating rights for the establishment of support prices, production and distribution, quotas and other regulatory measures.*

These points in the agricultural program of the Parti Québécois leave little doubt over what the basic intentions of a sovereign Quebec state would be: Quebec should become as self-sufficient as possible in farm production and import only the products for which the production conditions and costs are too unfavourable.

A second series of exceptions is planned for industrial goods, specifically in the iron and steel, engineering, machinery and motor vehicle sectors. The program has the following aims:

To protect and control the expansion of heavy industry, in particular the steel and related industries, including engineering, machinery, tool making and transportation equipment. To begin a motor vehicle manufacturing industry (automobiles, trucks, tractors etc.).

Elsewhere in the program it is said that it would be necessary "to exclude all outside participation...from the industrial sectors in which corporate behaviour must be modified to serve the public interest (for example, the primary steel industry)."

With regard to the "soft sectors" which are experiencing severe structural problems, they should be reorganized by merger, regrouping or other means, if necessary with the assistance of an industrial reorganization corporation created by the Quebec government. The reorganization would be programmed, "so that any possible decline in activity in a sector that had become outdated would coincide with the opening of a new sector, and with a manpower retraining program." In more direct terms, the program announced the need for increased protection for the "soft sectors."

A third series of exceptions would have to do with the products for which the state and its institutions represent a large part of the demand. The purchasing power of the public and parapublic sectors should, according to the program, be used "to support the expansion of Quebec businesses."

All in all, these exceptions are not unusual in the history of associations. When two or more countries plan an economic association, they generally do so with a few conditions concerning specific sectors of activity. Certain activities in one of the partner countries could appear to be too vulnerable and doomed to rapid extinction if they were to be faced overnight with competition from stronger producers. The purpose of the exceptions is to make the integration of the two economies less difficult.

It should be noted though that when two economies have developed in an integrated fashion over a long period, the problem of exceptions cannot be approached in the same way as when two countries decide to form an association for the first time. A long history of common economic development necessarily produces a certain division of labour and a certain degree of specialization, on the basis of comparative advantage. If sovereignty-association should seriously call these specializations into question, and if Quebec wanted to alter the distribution of these specializations too far in its favour, the other parts of the country would have considerably less to gain by seeking association with Quebec. Compared with the present structure of investment, production and interregional trade, the economic strategy of the Parti Québécois, if pursued as outlined in the party's program, would lead to a significant diversion of investment, production and trade in favour of Quebec and to the detriment of the rest of Canada.

Concessions required of the rest of Canada

In concrete terms, the objectives of the Parti Québécois amount to increasing Quebec's share in the production of a whole series of products which are not now produced within the province at a level considered acceptable. These consist mainly of meat, fruit and vegetables, metal and machinery products, transportation equipment and high technology products. At present, some of these products enter Quebec from other parts of Canada. The flow of goods from other regions could not be diminished in most cases other than by forms of discrimination, which would work to the detriment of goods from the other regions in any future customs union.

On the other hand, Quebec is understandably intent on maintaining production levels within its traditional areas of specialization for purposes of employment. These areas are threatened not by other Canadian producers, but by producers from third countries, where wages are much lower. Therefore, to maintain the production of traditional goods in Quebec would necessitate high rates of protection, and the cost of this protection would have to be borne by the country as a whole.

Under these conditions, the rest of Canada would run the risk of bearing a disproportionate part of the cost for the structural adjustment of the Quebec economy. Diversion of investment toward Quebec in the priority sectors would deprive the rest of Canada of certain existing specializations, and at the same time the rest of Canada would be financing a large part of the protection for the traditional sectors.

There appears to be a major discrepancy between the respective costs and benefits of the new association for Quebec and for the rest of Canada. The negotiations would be arduous and long.

Ten years after the founding of the Parti Québécois

Its most recent congress in May 1977 provides an official idea of positions taken by the Parti Québécois on the concept of economic association. It must be concluded that 10 years after the founding of the Parti Québécois, the concept is still vague.

If what is said in the speeches and writings of Mr. Lévesque and some of his ministers is adhered to, the proposal put before Quebecers in the referendum will be very "open." It will merely state that the association might take the form of a "common market" and that in so far as possible a monetary union would be sought. Reference may also be made to the possibility of agreements on national defence, external affairs, postal services, etc. On the other hand, if the will of the party members prevails sovereignty will not be sacrificed to the exigencies of association with the rest of Canada.

As we shall see, it is easy to show that the consequences of any disruption in trade relationships would be considerable for Quebec. In a recent statement, the Quebec Minister of Finance, the Hon. Jacques Parizeau admitted that a breakdown in trading relationships would be disastrous. He used these words: "Economically speaking, this would have the effect of a thermonuclear war." In the manifesto of 1972, it is also noted that "nothing much would be accomplished by speculating about which of the two would do the most damage to the other. Suffice it to say that the damage would be heavy on both sides." This, the manifesto concludes, "is why we are certain that when sovereignty for Quebec appears inevitable, Canada will readily accept the proposal for a customs union."

The Government of Quebec will first have to seek a mandate to begin these negotiations. More details on the type of association desired must be made available before the referendum is held. In this case, the Parti Québécois will have to define its position, at least more clearly than it has so far.

The type of association endorsed by the PQ leaders may possibly be modelled on the Benelux customs union, using as much as possible the terminology of the European Economic Community. In this way it would be possible to present something that is very little known in Canada or in Quebec, the Benelux Union, and at the same time use as a frame of reference the Common Market. The possible preference of the Parti Québécois for a Benelux type of customs union would relate to the lack of truly supranational institutions. There is a Committee of Ministers and a Council of the Union with equal representation of member countries, but no high authority (as in the ECSC) or commission (as in the Common Market) having real powers. Above all there is no trend toward a European Parliament elected by direct suffrage: if the proposal were to be modelled after the European Common Market it would in effect become somewhat analogous to the present state of Canadian federalism.

The Parti Québécois is having a series of studies and documents prepared as part of its campaign leading up to the referendum on independence. There will first of all be the work of a group under Bernard Bonin, of the Quebec ministry of intergovernmental affairs. Its reports are believed to be relatively technical and deal with the possible forms of association and the flow of trade within Canada. There will also be "dossiers noirs" or critiques on the workings of the Federation. Finally, there will be one or more political documents which may deal with the following arguments for sovereignty-association:

- that the best way of ensuring economic and social development and of realizing the party program is to use the full powers of a modern state (This theme is propounded in the speeches of certain ministers such as Mr. Landry, Mr. Parizeau and Mr. Tremblay, to the effect that "the real powers are in Ottawa.");
- that an economic association is compatible with the exercise of the full powers of a national government, and the history of Europe provides a number of examples;
- that the interests of Quebec and the rest of Canada will be best served by an economic association: "our proposals simply recognize that Quebec exports much of what it produces to the other Canadian provinces, and similarly they have an important market in Quebec," as was stated in the PQ program as early as 1972;
- that the scope of the association must depend on the provisions which would be acceptable to Quebec and the rest of Canada.

The Government of Quebec has emphasized the benefit to the rest of Canada, and especially Ontario, of maintaining economic links with Quebec, and also the fact that the initial reactions from the rest of Canada will no doubt be negative, but that in the long term the country will realize the

inevitable and will choose association rather than leave Quebec, a "rich and expanding market," to other suppliers.

Whether these assertions stand up to the reality of exchanges between Quebec and the rest of Canada remains to be seen. As the following chapters will document, negotiating an economic association would be enormously difficult and perhaps even impossible.

Chapter III

Trade Between Quebec and the Rest of Canada

Trade within the Canadian Federation has been shaped by many factors, some of which are basically economic, such as the availability of resources and of skilled or unskilled labour, the size of the market to be served, economies of scale, transport costs and the existence of the commercial services required. Other factors are tied to economic policy, and the more important of these to trade policy—customs duties and the control of some aspects of foreign trade.

The aim of import duties is to protect producers against international competition, and to reserve all or part of the Canadian market for domestic producers of specific products. There is a basic similarity among all customs systems the world round. They favour the domestic manufacturing industry by permitting raw materials to enter the country duty-free or subject to nominal duty. They impose relatively light duties on semifinished products and much heavier duties on finished industrial goods. The higher the value added, the heavier the duty protecting domestic manufactures. Only products that are chiefly exported, and thus reflect the country's strengths in factors of production, are very lightly protected.

Production costs in protected industries tend to correspond to international market prices and the import duties that are applied. Thus, the relatively high rates of customs duties are designed simply to cover the difference in production costs between Canadian factories and their foreign competitors. Industries protected by tariff barriers are therefore dependent on this protection, and without it, their continued existence is doubtful.

To understand fully the scale and importance of a possible customs union between the rest of Canada and Quebec, a precise evaluation should be made of the extent and kind of trade between the two markets, and the extent to which each of them is protected. We cannot establish the degree to which one depends on the other without this kind of evaluation. At the same time, a comparison should be made of the extent to which the two markets are dependent on other countries. Since they would both need to negotiate common tariffs with all other nations, this would be correspondingly more complex if the foreign relations of each of the two partners differed greatly. It would, finally, be useful to examine the degree to which Quebec industry is protected by tariffs, and to see whether, under the present system, Quebec is profiting from this protection or whether it is subsidizing less competitive industries in other parts of Canada.

Quebec's trade relations

Quebec is one of those regions where industry came early and thrived. This early industrialization was partly the result of the National Policy of the Canadian government that imposed import tariffs on a large number of manufactured consumer goods such as clothing. At the same time, it must be attributed to the significant level of trade between Canada and the United Kingdom. With its direct access to the ocean, Quebec enjoyed an important advantage in terms of geographical location and transportation costs in its trade in raw materials with the United Kingdom.

Since the turn of the century, there has been a profound change in the destination of Canadian exports. For a long time prior to the beginning of the 20th century, some 60 per cent of Canadian exports went to the United Kingdom. This figure has been dropping steadily since, and recently reached a mere five per cent. On the other hand, the United States was receiving some 30 per cent at the turn of the century, and this figure has grown to 65 per cent in recent years. For some time, too, Canadian exports to Japan have been noticeably greater than those to the United Kingdom.

Geographic distribution of Canadian exports (percentage)

	1901	1951	1964	1975
United States	28	59	52	65
United Kingdom	60	16	14	5
Rest of the world	12	25	34	30
TOTAL	100	100	100	100

Due to its location, the United States has always been, and continues to be, the largest source for imports. Since the 19th century, it has accounted for 60 per cent and more of all Canadian imports; recently this figure reached 68 per cent.

The concentration of trade on the United States was to have an effect on the location of economic activity in Canada. Little by little the eastern part of the country lost its privileged industrial position, as economic activity in the United States gradually shifted first to the centre and then to the West. Thus heavy industry, especially iron and steel works, developed in central Canada, as did the engineering and other related industries.

The eastern part of the country, especially Quebec, held on to some important export activities, among them mineral production and the pulp and paper industry. At the same time, its consumer goods industries continued to grow, depending more and more on the tariff protection that reserved a large part of the Canadian domestic market for them.

Geographic distribution of Canadian exports
(percentage)

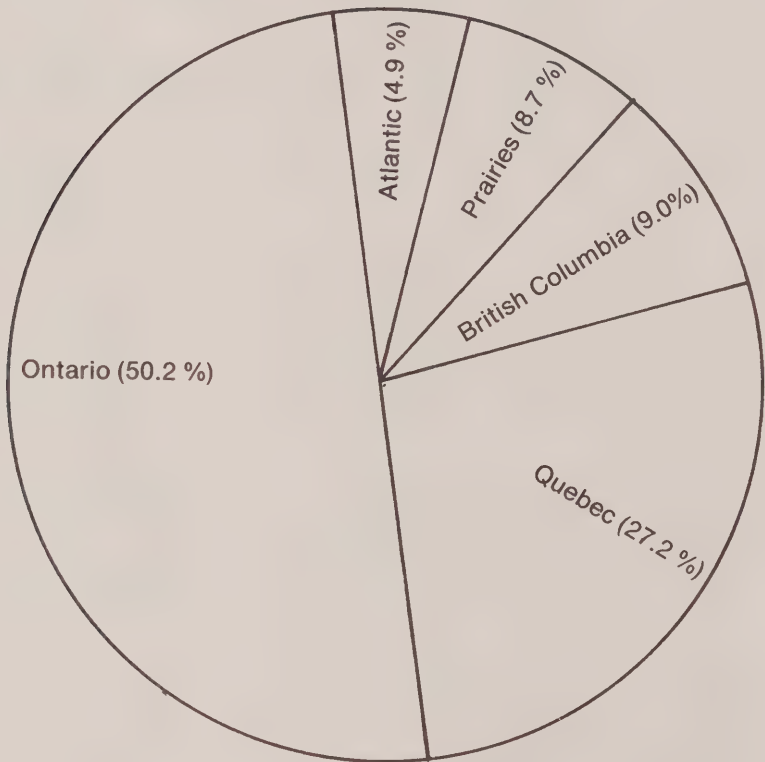


Before the trade in manufactured goods is discussed, Quebec's trade in raw materials should be described. Quebec both imports and exports large quantities of raw materials. It is a net exporter of metallic minerals, asbestos and wood, while on the other hand, it is a large importer of wheat and other cereals, livestock, fruit and vegetables, and energy products (crude oil and natural gas). Quebec's trade in raw materials shows a deficit, and a particularly serious one in recent years because of the considerable increase in the price of crude oil.

The extent and nature of Quebec's trade in raw materials do not, however, have the same importance in a discussion of economic association as does trade in manufactured products. It should be kept in mind that primary and even semifinished goods are affected less and less by customs tariffs; the tendency in international trade is to remove these altogether.

As for manufactured goods, the chart which follows clearly shows that Quebec's position in the overall Canadian picture is important, even if it is not

Manufacturers' shipments in Canada by region, 1974



one of dominance, like that of Ontario. For some years now, the proportion of manufacturing shipments accounted for by Ontario and Quebec has fallen. Quebec's share, which in 1974 was 27.2 per cent with shipments of around \$22.4 billion, fell 3.5 per cent when compared with the 1967 figure of 28.2 per cent. Ontario, too, suffered proportionally the same decline. Its share of the Canadian manufacturing industry fell from 52.1 per cent in 1967 to 50.2 per cent in 1974, a loss of 3.6 per cent.

Canadian industrial activity has therefore been tending to spread toward the outer regions, especially to the Atlantic region, whose share increased during the same period from 3.6 to 4.9 per cent, and to British Columbia, which saw an increase in its share from 8.1 to nine per cent.

Manufacturers' shipments by region

	1967		1974	
	\$ billion	%	\$ billion	%
Atlantic region	1.4	3.6	4.1	4.9
Quebec	10.8	28.2	22.4	27.2
Ontario	20.0	52.1	41.4	50.2
Prairies	3.1	8.0	7.2	8.7
British Columbia	3.1	8.1	7.4	9.0
Canada	38.4	100.0	82.5	100.0

A significant proportion of the shipments of manufactured goods in each of the regions is, first and foremost, destined for the region itself. In a country covering an enormous area, transportation costs justify the economic existence of many sectors of production in response to regional needs. The rest of the production is destined for the other regions of Canada and for foreign markets.

Shipments of manufactured goods by destination, 1974

(per cent)

Origin	Destination	Within the region	Other parts of Canada	Abroad	Not broken down*	Total
Atlantic Region		41.1	17.9	34.3	6.7	100.0
Quebec		49.5	29.8	13.7	7.0	100.0
Ontario		50.4	23.1	20.3	6.2	100.0
Prairie Region		62.4	22.3	8.4	6.9	100.0
British Columbia		39.9	13.5	37.6	9.1	100.0
Canada		49.8	23.7	19.8	6.8	100.0

*An earlier report on trade realities in Canada allocated these figures on the basis of the 1967 trade patterns, which increased the proportion of Quebec's sales to the rest of Canada from 29.8 per cent as shown above to 31.2 per cent.

As the table above clearly shows, output by manufacturers in Quebec, Ontario and the Prairie provinces is concentrated on the domestic market, either within the region itself or in other parts of Canada. On the other hand, the regions at either end of the country send a higher proportion of their manufactured goods abroad. Whereas foreign exports of manufactured goods represent one-fifth of the overall shipments for the country as a whole, foreign exports from the Atlantic provinces and British Columbia make up more than a third of their total shipments.

The preponderance of consumer goods industries in Quebec's manufacturing sector makes it, of all the regions in Canada, the most dependent on outlets to other regions. Statistics have been compiled on the destination of shipments from Quebec since 1961, and they show that Quebec regularly ships 30 per cent of its manufactured goods to the other regions of Canada. They are distributed as follows: two-thirds to Ontario and the remainder split more or less equally among the four Eastern and the four Western provinces.

In Quebec, attention is often drawn to the fact that manufactured goods shipped to Ontario in 1974 totalled \$4.33 billion, while Ontario goods shipped to Quebec in the same year reached \$4.65 billion. The conclusion drawn from this is that in the event of a complete separation, Ontario could lose as much as or more than Quebec.

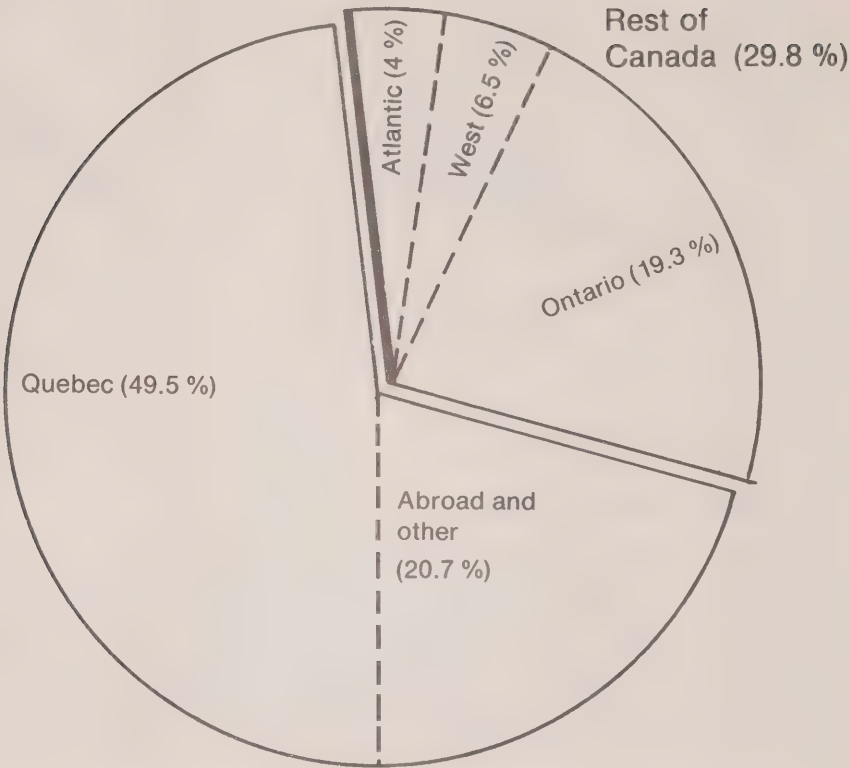
Such an interpretation of interregional trade is oversimplified: the essential point is the *relative degree of dependence*, and not the absolute trade figures between the two regions. Whereas goods sent from Quebec to Ontario represent nearly one-fifth of Quebec's manufacturing shipments, those shipped from Ontario to Quebec account for barely more than one 10th of Ontario's shipments. The conclusion, for all practical purposes, is that Quebec is twice as dependent on Ontario as Ontario is on Quebec. Furthermore, Ontario ships more manufactured goods to other parts of Canada than to Quebec.

An examination of the relative significance of the Quebec market to the manufacturing sector in other parts of Canada reveals the extreme disparity in the degree of dependence between the potential customs union partners. The Quebec market is of limited importance to all parts of the country. Even in the case of Ontario and the Atlantic region, the degree of dependence on Quebec is one-third that of Quebec on the Canadian market.

The regional trade structure reflects the regional manufacturing structure and indicates that, in present circumstances, Quebec's need to maintain an economic union with Canada is the greater. Quebec would be severely affected by any change, however moderate, in the freedom of trade that exists within the Canadian Federation.

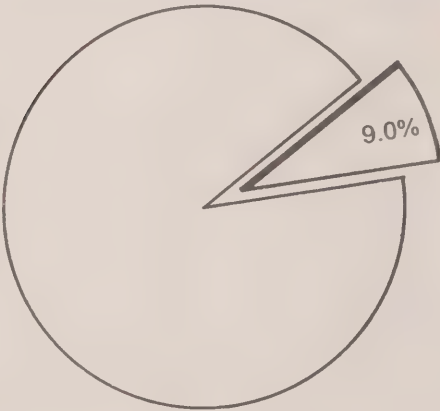
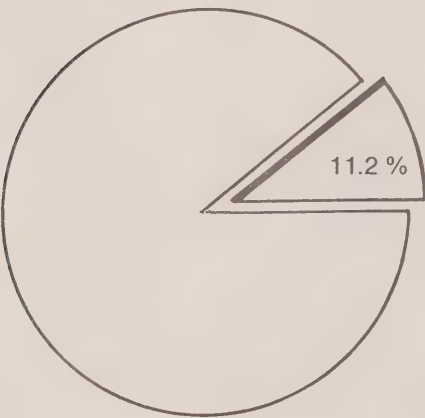
Shipments of manufactured goods, 1974

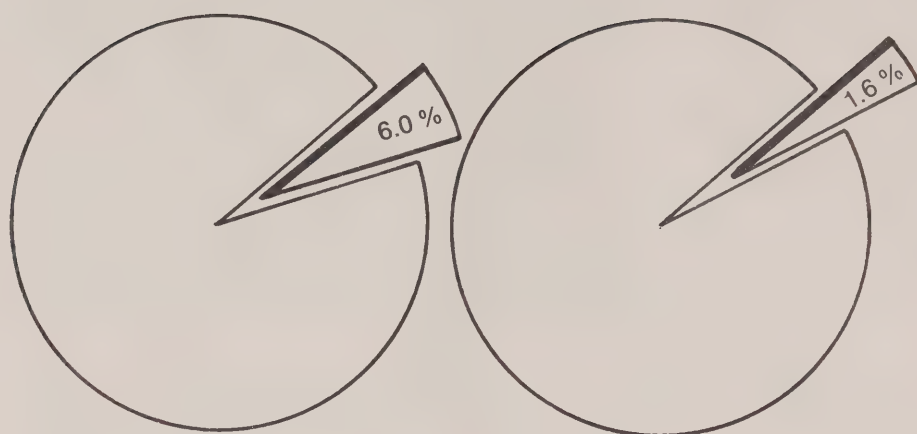
From Quebec to the rest of Canada



From Ontario to Quebec

From the Atlantic region to Quebec





Employment implications

The manufacturing industry in Quebec is facing many problems. It is concentrated in areas of production that are currently under pressure from international competition, especially from developing countries. Furthermore, the manufacturing industry in Quebec is, in a number of areas, out-dated. In many manufacturing sectors, Quebec's employment share is greater than the value added or shipment proportions. The following table sums up this general situation, and the tables in the appendix give an industry breakdown.

Regional distribution of manufacturing activity in Canada, 1974

(per cent)

Region	Share of manufacturers' shipments	Share of value added in manufacturing	Share of manufacturing employment
Quebec	27.2	26.7	30.3
Ontario	50.2	52.9	49.4
Other Regions	22.6	20.4	20.3
Canada	100.0	100.0	100.0

Shipments of manufactured goods by destination, 1974
(per cent)

Origin	Destination	Atlantic region	Quebec	Ontario	Prairie region	British Columbia	Abroad	Other	Total
Atlantic region		41.1	9.0	7.5	0.9	0.5	34.3	6.7	100
Quebec		4.0	49.5	19.3	4.2	2.3	13.7	7.0	100
Ontario		2.9	11.2	50.4	5.9	3.1	20.3	6.2	100
Prairie region		1.1	6.0	6.3	62.4	8.9	8.4	6.9	100
British Columbia		0.7	1.6	3.3	7.9	39.9	37.6	9.1	100

It should be stressed that these results are not exclusively due to the structure of production. No doubt the fact that Quebec specializes in labour-intensive industries rather than capital-intensive industries affects the overall results. Nonetheless, this observation is true for many sectors in which significant differences between regions should not normally be expected. Examples include the transportation equipment, chemical and paper industries.

In 1974, Quebec had a surplus in the order of \$1.1 billion in its trade in manufactured goods with other regions of Canada. In the 20 main sectors of the manufacturing industry, there are relatively large deficits or surpluses in the interregional trade balance, depending on the manufacturing specialization acquired. The so-called "soft sectors" of Quebec industry, those that are highly protected (leather, textiles, knitted goods, clothing and furniture), all experienced surpluses; their net interregional surplus was almost \$1 billion. (See table opposite.)

Since many of the manufacturing industries in which Quebec specializes are in structural decline, and since generally, many of its industries operate on the average with a rather moderate output from the factors of production because of aging equipment, Quebec does appear to need to be protected by tariffs and other means against international competition.

A precise estimate of the gains and losses in any one region as a result of the application of a tariff would require information on the elasticity of supply and demand in the region. Such information is hard to come by. Nonetheless, an approximation of the impact on a given region of a protective tariff can be arrived at through an examination of the interregional transfer of funds that follows from interregional trade. This can be calculated by multiplying the region's net trade balance per product by the rate of tariff protection for each of the products.

The results of this kind of approximation for the Quebec manufacturing industry are presented in the table on implicit transfers of revenue. The calculated gains and losses due to tariff protection are shown alongside the 1974 figures for trade in manufactured goods and the nominal tariff rates in force. The average nominal tariff rates are those for Canada. A noticeable difference between the interregional trade structure and the Canadian import structure would suggest a bias in this estimate. However, a similar calculation by products instead of by product groups would appear to show that the differences are modest, and that the use of average nominal tariff rates produces no significant distortion in the results concerning Quebec.

It is understandable that—in respect to a customs union—the Parti Québécois has stated it would seek to have exceptions made for the food and motor vehicle sectors. The cost of the tariff system to Quebec in these sectors is evident. These transfers, however, are minimal when compared with the benefits the traditional sectors draw from Canadian tariff protection. The

clothing sector alone accounted for a gain in 1974 of \$108 million, and this represents only half of the advantages Quebec draws from the Canadian tariff system.

Quebec's interregional trade balance—manufactured goods, 1974

(\$ million)

	Shipments from Quebec to the other provinces	Shipments from the other provinces to Quebec	Balance
Food and beverage	822	1,031	– 209
Tobacco	198	136	62
Rubber and plastic products	179	239	– 60
Leather	121	62	59
Textiles	491	299	192
Knitted goods	161	50	111
Clothing	587	84	503
Wood	146	118	28
Furniture	198	64	134
Paper and allied industries	533	344	189
Printing and publishing	167	75	92
Primary metal industries	592	454	138
Metal fabricating industries	405	352	53
Machinery	150	239	– 89
Transportation equipment	282	549	– 267
Electrical products	495	512	– 17
Non-metallic mineral products	89	107	– 18
Petroleum and coal products	320	148	172
Chemicals	540	518	22
Miscellaneous manufacturing industries	192	193	– 1
TOTAL	6,668	5,574	1,094

Implicit transfers of revenue resulting from customs protection in interregional trade, Quebec, 1974

(\$ million)

	Interregional trade balance	Nominal rate of tariff protection (per cent)	Implicit transfers
Food and beverage	- 209	7.7	- 16.1
Tobacco	62	26.3	16.3
Rubber and plastic products	- 60	12.9	- 7.7
Leather	59	18.9	8.6
Textiles	192	18.4	35.3
Knitted goods	111	23.3	25.9
Clothing	503	21.5	108.1
Wood	28	6.0	1.7
Furniture	134	14.0	18.8
Paper and allied industries	189	6.6	12.5
Printing and publishing	92	6.9	6.3
Primary metal industries	138	3.9	5.4
Metal fabricating industries	53	10.8	5.7
Machinery	- 89	5.2	- 4.6
Transportation equipment	- 267	3.3	- 8.8
Electrical products	- 17	12.2	- 2.1
Non-metallic mineral products	- 18	8.2	- 1.5
Petroleum and coal products	172	7.9	13.6
Chemicals	22	7.9	1.7
Miscellaneous manufacturing industries	- 1	10.8	- 0.1
TOTAL	1,094		219.0

The tariff protection received by Quebec producers represents only one part of the total protection they receive. Government subsidies and quotas are other forms of protection that are often as effective as import duties—if not more so.

An example of this can be seen in two industries where tariff protection is exceptionally high; tariffs for knitted goods and clothing are 23.3 per cent and 21.5 per cent respectively. This level of protection still was not sufficient to allow the Quebec industry to compete against imports from countries with low manufacturing costs. It was the quotas imposed by the Canadian government

in November 1976 which permitted the survival of this industry. Approximately 66 per cent of total Canadian employment in this sector is located in Quebec.

A complete picture of Quebec's dependence on external markets could be obtained from its balance of payments. It is, however, difficult to estimate Quebec's balance of payments because the data used for this task are extremely unreliable, especially in the evaluation of Quebec's share of Canadian imports, be they raw materials or finished products. It is no less difficult to estimate Quebec's imports of raw materials from other parts of Canada. Finally, as far as capital flows are concerned very little data is available.

Taking all these reservations into account, about all that can be said at this time is that Quebec appears to be in a substantial balance of payments deficit position. It appears that the only surplus Quebec has is in its trade in manufactured goods with the rest of Canada. All the other flows—the international trade in finished goods, the international trade in raw materials, the interregional trade in raw materials and the trade in a limited number of services—appear to show a deficit.

Chapter IV

The Uncertainties of Negotiation

Association cannot be decreed; it must be negotiated. The Parti Québécois has recognized that Quebec “must negotiate like everyone else in external matters.”

The supporters of sovereignty-association acknowledge that several factors may make negotiations difficult. Two factors serve to underscore this. The climate for negotiation would be extremely unfavourable, if for no other reason than that the rest of Canada would be confronted with the realization that its commitment to the continent from sea to sea had been broken. Furthermore, the negotiations would take place in the tense climate engendered by parallel negotiations on protecting the rights and fulfilling the obligations of the two parties, and their citizens.

The Parti Québécois has drawn up a broad outline of the possible sequence of events for these negotiations (*Comment se fera l'indépendance*—“How independence will be achieved,” Les éditions du Parti Québécois, Montréal, Novembre 1972). As for the tense atmosphere in which the negotiations would take place, Parti Québécois leaders have expressed the view that realism and common sense would prevail in the rest of Canada after the referendum had been won. In light of the pros and cons of the various possible solutions, the Parti Québécois considers that the rest of Canada would realize that the existing economic links present the fewest disadvantages, and will accept them without major difficulty.

To be considered is the fact that, in the “normal” negotiation of a new economic association, the very act of negotiating clearly demonstrates the intention of building something where little existed before. But negotiations between Quebec and the rest of Canada would involve one party that is calling an economic reality into question and another party that desires to preserve that reality. There is reason to think that Quebec would find it difficult to obtain compromises in these circumstances.

What would be negotiated?

As the federal link has brought a common heritage, common debts and a common economic policy structure, the sharing of all of these would have to be negotiated.

An important topic would thus be the division of the assets and liabilities of the federal government and of all the federally-established institutions, agencies and corporations.

The Parti Québécois would hope for rapid agreement on a division principle, established on the basis of the simplest possible criteria. Two criteria have been suggested: population and per capita personal income. According to party leaders, by simply averaging these two criteria, a figure would be obtained which could be considered fair to both parties, in this case, 27 per cent. Thus, Quebec's share of the assets and liabilities of the federal government would be 27 per cent, or, to quote Mr. Parizeau, somewhere "between 26.875 and 27.125 per cent."

The leaders of the PQ would be willing to accept Quebec's share of the total liabilities, on condition that Quebec also received an equivalent share of the assets.

According to PQ leaders, the liabilities could easily be determined and would not pose any particular problems. It would simply be a matter of finding some means of making interest payments on the debt and capital payments on the due dates, without immediately having to replace existing bonds with new ones. The Quebec Minister of Education, the Hon. Jacques-Yvan Morin has, however, mentioned two possible exceptions: "The seceding state may declare that it is not responsible for certain war debts and that it does not have to endorse the debts contracted by Ottawa to finance certain special projects in other provinces." (*Comment se fera l'indépendance*)

This apparently simple solution offered by the Parti Québécois is much less simple when one stops to consider the uncertainties surrounding it. Confidence in Canadian bonds would be seriously undermined. If monetary union were negotiated beforehand, the risk of collapse might be lessened.

The Quebec government would also assume in full the payment of old-age pensions and social welfare programs currently financed by all Canadians.

It should be noted that, in the opinion of PQ leaders, the really serious problems would arise in relation to the evaluation of assets. Although the distribution coefficient might be the same as for liabilities, property assets would no doubt be much more difficult to divide than columns of figures representing liabilities. A comprehensive evaluation would have to be made of all assets, whether located in Quebec, elsewhere in Canada or abroad.

Following this evaluation, a rational division of assets would have to be effected. According to Mr. Parizeau, "it could be declared for instance that Canada owns 73 per cent of the CN railway lines in Quebec, and that Quebec owns 27 per cent of the CN lines in the rest of the country." Nevertheless, agreements would have to be reached whereby fixed assets would remain where they are, and numerous exchanges of assets would have to take place.

PQ leaders believe that there are many possible solutions to the division problem. Using Air Canada as an example, they maintain that this company could perhaps continue its activities as a joint venture by the two governments. In such a case, the Government of Quebec would hold 27 per cent of the

company's share capital. But it is also possible that the Government of Quebec would prefer to have an airline under its exclusive control: in that case Air Canada's assets would have to be divided, by transferring ownership of fixed assets located in Quebec to the Government of Quebec and by giving Quebec some of the company's planes and other holdings, to a total value of 27 per cent of Air Canada assets. A third possibility, according to PQ officials, would be for Quebec to renounce any claim to Air Canada shares or assets and be given cash compensation or some other holding of equal value. (*Comment se fera l'indépendance*)

In the case of federal government property located entirely outside Quebec, the PQ would seek two alternatives: either a part of the share capital or financial compensation. The examples given are Polysar and Eldorado Mining.

What would the time frame be?

As the assets to be divided up are considerable, PQ leaders expect a long bargaining process which they feel might require some 18 to 24 months of continuous negotiation. And to ensure that these lengthy negotiations are not slowed down by the federal government or the other provinces, Mr. Parizeau adds: "It is important to consider the impatience which the population of Quebec might demonstrate if negotiations seemed to be progressing too slowly." (*Comment se fera l'indépendance*)

The most important matter to be negotiated would be the establishment of common institutions to manage the economic association. These negotiations may be drawn out all the longer since the Parti Québécois does not seem to have any precise idea of what this association might entail. All there is on the subject in *Comment se fera l'indépendance* is a sentence stating that "the PQ government will propose a customs union and a monetary union to the rest of the country and will suggest a schedule for the transfer of jurisdictions."

According to recent statements by Mr. Parizeau in May and July 1978, the negotiation of a customs union should not give rise to any major difficulties, as the parties would be discussing merely a temporary solution which could later be replaced by a more permanent customs union comprising Quebec, the rest of Canada and the United States.

In fact, with the exception of its 1972 manifesto, the Parti Québécois has always suggested such a possibility and, in the latest version of its program, it reiterates that in seeking to diversify commercial exchanges, the government, together with any party with which Quebec might become associated by treaty, convention or agreement, will have to consider the conclusion of other economic agreements judged to be beneficial for Quebec.

Whether the union were to be temporary or not, exceptions to the existing economic association would have to be negotiated. Although precise details are scarce, various articles of the PQ program indicate that Quebec will endeavour

to consolidate "soft" industrial sectors, develop new technologically-advanced industries and obtain a fair share of the industries that are located mainly in Ontario at the present time. Another exception to the customs union which has been very clearly stated is agricultural products.

The Parti Québécois has indicated that negotiations relating to shares of markets and industrial specialization, would be conducted on an industry by industry basis. Something similar was attempted in the Common Market with the "gentlemen's agreements." But if that could not be done, a sovereign Quebec would negotiate directly with the most important businesses located outside Quebec, to convince them to build some of their factories in Quebec. The Quebec government would use orders from the public and parapublic sectors as a means of persuading industry to locate in the province. This obviously goes against both the spirit and the letter of a customs union.

The Parti Québécois has not indicated a schedule for the negotiation of these exceptions. Nor has the PQ addressed the very real possibility that Canadians might request the total or partial lifting of the protective measures from which the "soft sectors" in Quebec now benefit.

With whom would Quebec negotiate?

For the past few years, PQ leaders have been implying that they have not one, but two possible solutions to choose from. They have made reference to the idea of a common market involving Quebec and the United States, or even Quebec, Canada and the United States.

This "alternate solution" takes up an idea expounded by Professor Rodrigue Tremblay in 1970 in his book *Indépendance et Marché commun Québec-États-Unis* (Independence and a Quebec-U.S. common market). It has been raised again recently by the Hon. Bernard Landry, the Quebec Minister of Economic Development.

The Minister of Finance, Jacques Parizeau, has himself alluded to the "provisional" nature of the union between Quebec and the rest of Canada, thus implying that the true solution may rest in a broader union including the United States.

It remains to be seen whether such a union with the United States would be advantageous to Quebec. The basic problem, for Quebec, would be changing from a structure involving protected industries, with attendant low salaries and productivity, to one involving less protected industries with higher salaries and productivity. Proponents of Quebec-United States association claim that a restructuring of Quebec industry along these lines could not be accomplished within the framework of the Canadian market, as this market is too polarized toward Ontario.

On the other hand, as stated by Mr. Tremblay in his book referred to above, the American alternative "presents notable advantages for Quebec; it is

the solution which could best strengthen its industrial base and reverse the tendency its economy shows of becoming a mere satellite of the economic centres of Ontario.”

Thus, there are those who think that a liberalization of trade with the United States, far from creating a threat to light industry in Quebec, would strengthen it instead, as its production costs, the potential new economies of scale and its advanced technology would give it a competitive advantage. Those who hold this point of view claim further that light industry would be more effectively protected within the vast American market.

The arguments of the proponents of a Quebec-United States commercial union are reviewed below:

- With regard to protection of Quebec's consumer goods industries against foreign competitors, it is far from certain that the American system of protection would be more effective than the Canadian system. In addition to tariff protection, one must consider the much more effective protection offered by import quotas.
- As for production costs, this likely refers to Quebec's supposedly low salaries. Quebec does in fact have a comparative advantage with its electricity costs, but this advantage is negligible in the case of light industry. Compared with the United States, Quebec has few advantages: the raw material costs of its industries are similar; investment costs have to be at least the same, and the interest rates are certainly no lower. As for salaries, three points must be considered:

—The difference between salaries in the United States and Quebec constitutes an advantage only if investors consider that this difference is likely to continue over the long term. However, the experience of the early 1970s in Canada is not particularly encouraging on this point.

—The average salary in Quebec cannot be compared directly with the average salary in the United States: social legislation is more advanced in Quebec and the financing of these social programs, often supported by obligatory contributions from employers, proportionately increases the total cost of remuneration.

—Finally, a comparison of average salaries in Quebec and the United States is not really relevant: regional differences in U.S. salaries are quite considerable. One has only to recall that in the past few decades many factories have left the New England States and relocated in the southern United States. Given these considerations, it is doubtful whether Quebec salaries would really constitute a significant advantage.

The possibility that light industry in Quebec might realize new economies of scale solely as a result of its integration into the American commercial market is also rather tenuous. Large-scale production for labour-intensive industries such as textiles, clothing and leather goods does not guarantee

success. They must be able to detect changes in the tastes of consumers quickly and adapt promptly to a constantly evolving demand.

It is possible that industries located in Ontario are the ones which would benefit the most from a customs union with the United States. Many of Quebec's industries, on the other hand, might find themselves in a situation where the pressure to rationalize and eliminate inefficient factories would become even greater than it is today. This would mean that adjustment costs would be high and would last over too long a period of time to be considered short-term adjustment costs.

Lastly, the advanced technology reputedly found in certain industrial sectors in Quebec does apply to some individual factories but certainly does not characterize the province's entire manufacturing sector. Furthermore, the studies on the subject of innovation, patents and technological advance in Canada suggest that technological progress in this country is largely imported. It would be surprising if this fact, which can so easily be ascertained about Canada, did not apply also to Quebec.

Ultimately, then, the idea of a Quebec-United States common market does not appear to be a very serious proposition. This leaves negotiation with Canada. What would the stakes be in such discussions?

How many jobs at stake?

From input-output tables it is possible to evaluate how much Quebec exports to the rest of Canada and to estimate the impact of these exports on production and employment in Quebec.

The hypotheses on which the models are based, however, are fairly restrictive: absence of technical substitution possibilities; constant returns to scale, and the assumption that an industry produces a single homogeneous product. Moreover, since 1966 tables are used for Quebec, several additional hypotheses must be taken as understood: no major technological advancements were made in the 1965/66 to 1974 period; there were no very significant changes in the relative prices of inputs, and there were no major changes in the kinds of goods each industry produced. These hypotheses limit the validity of the results. The input-output results indicated in the following table must, therefore, be considered as approximations. The results, nevertheless, indicate that Quebec's employment base is heavily dependent upon its exports to the rest of Canada. The following table shows that some 325,000 jobs would be lost if trading relations with the rest of Canada were to be disrupted.

Quebec's exports to the rest of Canada

	Production (\$ million)	Jobs (thousands)	Per cent of total production and jobs	
Agriculture	351.4	25.9	30.4	
Logging	199.3	12.5	45.9	
Fishing, hunting and trapping	16.4	1.6	85.7	
Exploitation of mines, quarries and sand pits	315.1	8.0	35.9	
Primary activities total	882.2	48.0	35.4	35.4
Food and beverages	914.6	15.2	26.7	
Tobacco and tobacco products	283.9	5.4	92.7	
Rubber	203.8	6.4	46.8	
Leather	146.2	7.3	58.0	
Textiles	1,044.6	32.0	82.1	
Knitted goods	168.6	6.6	41.4	
Clothing	595.6	28.5	42.4	
Wood	215.7	7.1	28.9	
Furniture and fixture industries	204.2	8.3	41.4	
Paper and allied industries	838.2	15.6	34.6	
Printing and publishing	275.5	9.0	35.5	
Primary metal industries	1,181.5	20.6	68.3	
Metal fabricating industries	573.9	16.5	42.2	
Machinery	187.8	6.7	38.2	
Transportation equipment	352.7	7.7	25.8	
Electrical equipment	524.1	16.8	49.7	
Non-metallic mineral products	143.7	3.8	24.3	
Petroleum and coal products	428.1	0.8	25.8	
Chemicals	701.4	15.2	57.0	
Miscellaneous manufacturing industries	184.2	7.4	40.1	
Manufacturing total	9,168.0	236.9	42.3	44.0

	Production (\$ million)	Jobs (thousands)	Per cent of total production and jobs	
Construction	85.2	2.1	1.5	
Transportation and storage	319.3	16.3	12.8	
Communications	94.7	3.8	7.0	
Electricity, gas and water	140.3	1.8	7.3	
Wholesale and retail	156.3	12.0	7.0	
Finance, insurance and real estate	143.4	4.1	3.0	
Personal health services	10.2	X	X	
Outside business services	111.1	X	X	
Miscellaneous services	144.3	X	X	
Construction and services total	1,204.8	40.1	3.6	1.8
TOTAL	11,255.0	325.0	21.0	14.5

Similar calculations for Ontario's economy indicate that, proportionally speaking, its sales to Quebec are two to two-and-a-half times less important. In challenging the Canadian free market, Quebec is risking its sales to the rest of the country, whereas the other provinces would potentially lose only their sales to Quebec.

Part of the goods currently shipped from Quebec to other provinces could be replaced by goods from Ontario or any other part of the country. If Quebec resorts to protective policies, as it is now doing with its purchasing policies, the rest of Canada could react by implementing similar policies. A "Buy Canadian" purchasing policy would mean that Quebec would lose more than had been anticipated and these market losses would be to the benefit of the other provinces, reducing their own risks accordingly.

It is possible that political and economic antagonism would lead to a partial reduction of trade and the imposition of duties on products shipped between Quebec and the rest of Canada. Because of its great reliance on markets in other parts of Canada and the relatively high protective tariffs which many of its manufacturing industries need to survive, Quebec would obviously be seriously affected by any change in the current tariff structure.

The monetary question?

A critical question, so far as Quebec's economic future is concerned, is the currency issue. This issue has not been clarified by the Parti Québécois. The latest version of their program does not make any reference to it at all.

In *Comment se fera l'indépendance* the possibility of a monetary union is mentioned, but the following considerations are immediately added: "The party could be forced to change its position on the question of joint currency. If we try too soon to use the same currency, our tax and budgetary freedom in Quebec could be dangerously restricted."

Mr. Parizeau's statements concerning monetary union have shown a considerable fluctuation of opinion. He was opposed to the idea between 1973 and 1976, made a statement in favour of monetary union during the summer of 1977 and then reassumed his initial position. Mr. Parizeau has reservations because a monetary union would reduce Quebec's freedom of action in matters of currency. Mr. Tremblay, however, has always been in favour of Quebec having its own currency.

Mr. Lévesque's position on this subject also seems very cautious. In his book *Option Québec* he suggests postponing a final decision on the problem; he proposes a monetary union with the rest of Canada for a five-year trial period. If both sides felt that the results were satisfactory, the monetary union agreement could be renewed. The Bank of Canada would become a "joint venture" of the two associated countries and the entire administrative structure would reflect this dual ownership.

The PQ's interest in a monetary union has faded since efforts toward monetary union in the European Economic Community have begun to experience serious problems. Moreover, it is hard to imagine monetary union managed on an equal basis between partners with such unequal economic status. The Belgium-Luxembourg experiment tends to confirm this.

Mr. Lévesque's proposal for making the Bank of Canada a "joint venture" would, of course, have to be negotiated. It is unrealistic, however, to expect that these negotiations would result in a situation whereby the rest of Canada would give equal influence to Quebec in the exercise of monetary policy. There is no reason to expect, in fact, that Quebec's influence over monetary policy would be superior to that already provided for in the operations of the Bank of Canada. It may well transpire that the separatist option for Quebec would necessitate a separate currency and the establishment of its own central bank.

This entire question raises delicate, difficult problems. Since a new currency could not be established immediately after the referendum, Quebec would have to continue using the same currency for a time. The uncertainty of this period would lead to a considerable drop in the Canadian dollar. In financial terms, the costs of the transition could be enormous, for both Quebec and the rest of Canada.

What about manpower?

Another area for negotiation would be the mobility of workers between Quebec and the rest of Canada.

Federal public servants would be given the choice of joining the Quebec civil service. But what would happen to the employees of large manufacturing companies that had several factories in the rest of Canada and to people working in construction companies, large professional offices, insurance companies and so on? Would their labour market be reduced? If Quebec wanted to keep the head offices of “foreign” companies—including those owned by Canadians—would it issue work permits to “foreign” employees from the rest of the country?

Manpower, like factories and capital, has a highly integrated market shaped by more than a century of shared history. Any upheaval provokes many more questions than answers. Therefore, numerous questions are raised by the mere possibility of negotiating an association, the nature and extent of which are unknown. Regular surveys show that Quebecers are dubious about, if not disturbed by, such a prospect.

The Federal System

The basic justification for advocating Quebec's separation rests on the opinion, clearly expressed in the Parti Québécois' 1977 program, that "federalism has proven almost always to have gone against the interests of the majority of Quebecers."

Since federalism is the most advanced form of economic association—with the exception, of course, of a unitary system of government—its advantages should be examined and compared with those of other forms of economic association. Using the PQ's own program as a base, we could then evaluate the level of flexibility of this type of association and see whether federalism is as rigid and oppressive as the PQ critics claim.

The economic aim of the federal system is to make greater use of the advantages which can go along with a larger area and to ensure that the entire population living under the system benefits from them.

The economic advantages may be summarized as follows:

- a federal type of union has a wider range of resources at its disposal than any of its parts taken separately and this greater variety of resources and activities gives it more cyclical stability and better growth possibilities;
- larger and more diversified markets allow a higher level of production specialization; producers can therefore benefit from possible economies of scale and take full advantage of external economies;
- the free movement of products and factors of production increases the chances of an optimum allocation of resources;
- in international transactions and negotiations, a union has, in view of its broader economic area, more negotiating power than any of its parts would have separately.

These advantages are common to all unions, with the exception of those connected with the free movement of factors of production, which do not appear in free trade zones and customs unions. The federal state, however, adds another dimension to the process of association—the co-ordination of economic policies, which normally no other kind of union can achieve with the same level of efficiency. The example of the economic union between Belgium and Luxembourg tends to belie this, but it is important to remember that this union's success in co-ordinating policy is due to the great disparity between the two partners: Belgium, occupying a dominant position within the union, in practice sets the policies.

Associations of the common market type encounter many difficulties in attempting to co-ordinate economic policies, especially monetary, financial and fiscal policies. Yet, to bring about the free movement of factors, co-ordination becomes essential: the free movement of capital does not allow policy differences and if such differences exist the movement of capital must be regulated.

The areas of policy co-ordination where the federal state can therefore be superior to other forms of association are:

- the goal of economic stability, through monetary and fiscal policies;
- trade and export policies in relation to the rest of the world;
- taxation policy, producing with greater ease a coherent, relatively uniform tax system for the entire country;
- regional policy, where the absence of a central co-ordinator can often lead to attempts by regions to outdo one another in granting benefits, which in the end tend to offset one another;
- social policy, since the federal state can go much further than any other union in working toward a redistribution of revenue among the regions and their inhabitants;
- competition policies, which can be applied more equitably;
- sectoral policies, notably in the areas of agriculture, transportation and energy, all of which pose particularly difficult problems in less integrated associations.

Those who advocate secession do not deny the theoretical advantages of federalism but, rather, build a case against this system on the basis of its past performance. At its sixth convention, held in May 1977, the Parti Québécois requested that “a report be drawn up on federalism to show the need for independence in order to carry out the party’s program.”

The two main arguments brought forth against the federal system relate to the National Policy and to the notion that a province cannot control its own economy.

The National Policy of 1879

Since the National Policy was first introduced in 1879, Canada’s efforts have been aimed at developing a large-scale manufacturing industry. The National Policy, in tariff terms, did nothing more than protect “infant industries.” It represented a general framework of protection granted to any industry which already existed or would establish itself in the future within the country. It was not directed to the actual location of the industries, which, in the general opinion of the time, had only to establish themselves in the areas which seemed the most advantageous.

Overall, the conclusion can be drawn that the industries established at the time were selected first and foremost on the basis of economic criteria: relative factor costs and transportation costs. Moreover, it would have been difficult

then to foresee which industries would have a good or bad growth potential several decades later, just as it would have been hard to predict what technological advances would be made.

The long-term tendency of Canada's tariff policy corresponded to what other industrialized nations also sought: to increase protection for industries with rising relative costs without significantly altering the protection given to other industries whose relative costs remained stable or decreased because of technological progress. On a long-term basis, relative production costs were inclined to increase in all labour-intensive industries and decrease in capital-intensive industries. In the long run, this evolution generated the following situation: Quebec, with the highest proportion of labour-intensive industries, ended up benefiting from higher protection rates.

Whatever a nation's tariff structure, these tariffs correspond to a fairly public arbitration of the divergent interests of the different parts of the country. It is clear that opinion on a customs tariff will vary a great deal depending on the type of industry predominating in a given region. It would be best for each region if it had strong and effective protection for the products it manufactured and if, at the same time, protection were to end for all products it imported.

There is thus some very tricky arbitration to be done. The advantages and disadvantages must be weighed with great caution and impartiality. There is no golden rule making it possible to establish once and for all a perfectly equitable trade policy. In a given period, some will benefit more than others; at other times, the opposite will occur.

It is not the intention of this report to evaluate the regional benefits of Canada's industrialization policies. There are certain facts, however, that cause one to question the Parti Québécois thesis that federalism and, in particular, the national policy of industrialization has been unprofitable for Quebec.

So as to avoid any controversy over data sources, perhaps the most useful reference is the recently published "Provincial Accounts," which were compiled as the result of a co-operative federal-provincial working party. These accounts cover the 15-year period between 1961 and 1975. Contained therein are a host of indicators, including the following ones, to demonstrate that Quebec made some rather remarkable economic achievements over this period:

- the gross domestic product (GDP) of Quebec, expressed in 1975 dollars, rose from \$21,297 million to \$39,567 million, representing a real, average annual growth rate of 4.5 per cent. This was a rate higher than that established by several industrialized countries over the 1962-73 period (e.g., the German Federal Republic, Switzerland, Sweden, Denmark, the United Kingdom);
- the per capita gross domestic product of Quebec increased 58 per cent over the period; of the major industrialized countries, this performance was only exceeded by the United States, Sweden and, in Canada, by Ontario, British Columbia and Alberta;

- during the same 15-year period, the per capita personal income of Quebec rose from \$2,982 to \$5,312, an increase of 78 per cent. (This increase exceeded that for the provincial GDP largely because of interregional transfers of income provided for by federal social security programs and equalization payments.)

It should also be recognized that Quebec is, as a result of past and present Canadian policies, a very highly industrialized province. The manufacturing sector of Quebec accounts for 65 per cent of goods production (as distinct from service output) in the province. Only Ontario, of all the other provinces of Canada, has a higher concentration of activity in the manufacturing sector.

The above points are not intended to imply that the Quebec economy is in excellent shape. On the contrary, it faces some serious challenges. For example, we draw attention to the following observations:

- Quebec's manufacturing industry has pressing structural weaknesses; it is highly concentrated in traditional activities, such as the production of non-durables, which are characterized by slow growth and high tariff protection;
- the high-growth, high-technology industries evident in Ontario are significantly underrepresented in Quebec;
- it can be argued that the future growth in manufacturing employment in Quebec will be much lower than in Ontario, unless a major restructuring of Quebec's manufacturing activity is achieved;
- Quebec's primary activities (agriculture, mining and forestry) cannot be expected to provide a solution to the severe unemployment problems;
- while activities in the tertiary or service sector have contributed significantly to the growth of the Quebec economy in recent years, this sector nevertheless has been expanding more and more slowly. This is due, in large part, to the relative decline of Montreal;
- the growth of Montreal's economy has been lower than that of the rest of Quebec since the mid-1960s; this loss of dynamism is very disturbing because the Montreal metropolitan area traditionally has represented the essential engine of growth for the province.

The Quebec economy, however, is not without significant economic development potential. The Government of Canada, in concert with the Government of Quebec, has applied a wide range of policies and programs to meet the challenge. The effort is being intensified and further initiatives will continue to be formulated to ensure that Quebec's development potential is realized. By way of example, the aerospace industry—which is largely centered in Quebec—is experiencing a remarkable renewal and promises to provide a variety of valuable employment opportunities.

The economic challenges in Quebec are very real. If they are to be systematically tackled—and if the chances of success are to be maximized—this effort is going to necessitate the application and co-ordination of the vast resources of Canada. This underscores one of the fundamental strengths of

federalism: i.e., the ability and demonstrated determination to draw upon the overall wealth of the country to address the problems and challenges of the various regions. In this context, it is difficult to imagine how the separation of Quebec would facilitate meeting the challenge it faces—particularly in respect to restructuring its industrial base.

The flexibility of the federal system

According to the Parti Québécois program, the Quebec economy is “an economy in which Quebecers have very little say.” It is important to see the extent to which the separatists’ economic program, which the Parti Québécois itself deems “ambitious,” could be carried out within Confederation.

Such an evaluation is given by the party itself at the end of the 1977 version of its program. Outlined in the chapter on Quebec’s economy are 133 policy proposals or articles. Only a quarter of these articles, by the PQ’s own admission, “cannot be implemented before sovereignty.” This evaluation, it should be noted, includes the entire section on the negotiation and content of the future association which, of course, cannot be implemented before sovereignty. Disregarding that section, almost four-fifths of the PQ’s economic program could be carried out within the framework of federalism.

Ironically, a certain number of articles of the program, which the PQ government believes could be implemented and indeed are within the federal system, could not be implemented or would be difficult to implement in a less advanced form of association. Thus, a sovereign country which belonged to a common market would encounter some difficulty in unilaterally creating “price support mechanisms,” as the Parti Québécois promises to do for the fishing industry, or in “setting up a marketing bureau which, for the asbestos industry, would have the monopoly for purchasing and selling the ore on local and international markets.”

A number of administrative practices currently permitted in the federal system would not be allowed in a common market form of association. This is notably the case with the preferential purchasing policies of provincial governments: this practice is prohibited within the European Economic Community. For the last two years, any government invitations to tender have had to be published simultaneously in the nine member countries of the EEC.

Similarly, industrial development assistance programs, whether in the form of grants or tax relief, can be established unilaterally by provincial governments without consulting with other provincial governments or the federal authorities. In a common market like the EEC, policies of this nature must be submitted for approval by community authorities and, if necessary, modified according to the recommendations of the Commission of the European Community.

Quebec also enjoys considerable latitude with respect to its tax system, which a common market would probably no longer allow it to have. Dis-

criminary tax practices, such as the elimination of sales tax on certain products chiefly manufactured in Quebec, would probably be contested in a form of association like the EEC or an economic and monetary union.

Finally, the federal system allows the provinces to erect barriers against the movement of certain factors of production, notably labour. At a time when the EEC is eliminating any obstacles to the mobility of professionals, there still exists, in a federal system such as Canada's, a wide range of professional orders whose licensing rules restrict mobility. Procedures such as those restricting access to certain jobs—in the construction industry, for example—would be totally unacceptable in a common market.

Examples of the extreme flexibility of Canada's federal system are not lacking. So numerous are they, in fact, that some people, particularly industrial producers, complain that the Canadian economy is not sufficiently integrated and that there are too many obstacles to the free operation of the commercial market.

The essential aim of Quebec's industrial strategy is the modernization of its manufacturing sector and the gradual elimination of the least productive units. The industrial adjustment costs facing Quebec are formidable. Under the federal system, the cost of such adjustment would be shared by the whole of the Canadian population, while in the event of separation the people of Quebec alone would have to bear the cost.

Conclusion

Examples of economic association can be found throughout the world. These associations, including those in Western Europe, have been founded on the desire to realize the benefits of co-operative decision-making and the extension of markets. They have lead to the gradual integration of the economies of the participating countries and the establishment of supranational policy institutions.

While the European experience regarding economic association has been remarkable, the various forms either attempted in the past or currently in practice have encountered profound difficulties. The essential question, however, is whether or not the European experience is applicable in Canada to the issue of sovereignty-association, as its advocates argue.

The relevancy must be doubted, because the evolution of events in Europe have been the reverse of what the advocates of sovereignty-association propose. One cannot simply draw parallels between the development of the European Common Market and Quebec's possible separation. The European Common Market and, to a lesser degree, other economic associations in Western Europe represent a move toward political federation. Canada, of course, already is a political Federation and majority support for sovereignty-association in Quebec would have to be interpreted as a desire to end membership in the Federation. The spirit of intent, in short, would be the opposite of that leading to the establishment of economic associations in Western Europe.

The Government of Quebec is expected to hold a referendum on the issue of sovereignty-association and Quebec's future status in the Federation. The outcome of the referendum is critically important for all Canadians. The seriousness of the decision requires that the choice presented by the Government of Quebec is clearly understood and that the consequences of separation are fully discussed.

The official platform of the Parti Québécois contains some reference to what is meant by an economic association with the rest of Canada in the event of Quebec's separation. Since formation of the party 10 years ago, however, there appears to have been increasing emphasis given to the sovereignty component of the proposals and less emphasis on maintaining the economic relationships now shared by all provinces.

In the most recent official version of the Parti Québécois' program adopted in May 1977, the form of association proposed with the rest of Canada falls far short of the European Common Market model. A customs union is proposed in which goods would circulate freely between Canada and Quebec and a common tariff would prevail vis-à-vis imports from other countries. The official platform, however, also notes important exceptions to the proposed customs union. The exceptions would apply to certain agricultural and industrial goods and to those products for which the Government of Quebec is a major purchaser.

The type of economic association envisaged by the Parti Québécois would entail major departures from the economic association now prevailing and it would result in a much less integrated form. The notion of a limited customs union is very different from the concept described by Premier Lévesque on various occasions. Further, other ministers of the Government of Quebec have indicated differences of opinion on certain key concepts—such as monetary union or the creation of a separate currency for Quebec.

In short, the nature of the sovereignty-association proposal remains to be defined. It is clear, however, that the proposals would require significant concessions from the rest of Canada.

The whole question of an economic association would, of course, have to be negotiated. Negotiating an economic association is, as attested by the European experience, extremely difficult. Negotiating an economic association after expressions of a desire to separate politically might prove to be virtually impossible.

The data on existing trade patterns among the 10 provinces indicate that Quebec would be in a weak bargaining position. It is far more dependent upon markets in other provinces for its manufactured goods than the rest of Canada is on Quebec. Further, many of Quebec's key industries, notably the textile industry, are heavily protected from foreign competition by tariffs and quotas. Quebec, within the Federation, enjoys a higher degree of protection for its manufacturing sector than any other province.

In this context, it is not plausible to expect that political separation for Quebec could at the same time lead to the realization of the economic objectives of the Parti Québécois. For sound economic reasons, the rest of Canada would present a very uncompromising stand on the issue of negotiating a customs union with Quebec. This is all the more likely given the long list of exceptions to the customs union contained in the official Parti Québécois platform.

A number of key questions have to be addressed by the advocates of sovereignty-association. Trade between Quebec and the rest of Canada would continue, but the extent of the trade relationships and the conditions of trade could well be very different from those that prevail currently. Severe dislocations would almost certainly arise and these would be most troublesome for Quebec. Many communities dependent on industries such as the textile industry would no doubt be particularly affected.

Aside from how the overall dislocation would be accommodated, the advocates of sovereignty-association must address how assets such as Air Canada, the Canadian National Railways and the extensive federal network of buildings, ports, and other facilities would be divided. The problem would be enormous and the negotiations very difficult. Perhaps most delicate of all would be the question of monetary union or the establishment of a separate currency for Quebec. The implications of this question would involve all

Canadians and the manner in which it would be handled could provoke very disturbing consequences for currency values and the flow of investment.

The prospects for sovereignty-association appear to be very stark. They are in sharp contrast to the reality of the Canadian Federation. The Government of Quebec has a very high degree of freedom of action and it has the power within the Federation to carry out most of the economic program of the Parti Québécois. Ironically, the federal framework allows Quebec to carry out initiatives it could not undertake if it belonged to an economic association such as the European Common Market or that between Belgium and Luxembourg.

The economic challenge facing Quebec will require the collective strength of Canada to ensure that its industrial base is put on a strong competitive footing. To risk the economic consequences of separation would appear to be against the interests of Quebeckers and all Canadians.

Appendix

Table A-1

Regional distribution of shipments of manufactured goods,
1974

(\$ million)

	Quebec	Ontario	Other regions	Canada
Food and beverage	3,919.9	5,893.4	4,924.4	14,737.7
Tobacco	306.3	398.6	—	704.9
Rubber and plastic products	435.4	1,230.6	167.5	1,833.5
Leather	252.2	279.6	38.3	570.1
Textiles	1,272.4	1,072.1	133.3	2,477.8
Knitted goods	407.2	150.6	42.8	600.6
Clothing	1,404.7	432.8	239.1	2,076.6
Wood	746.3	631.1	2,595.7	3,991.1
Furniture	493.2	668.8	176.2	1,338.2
Paper and allied industries	2,422.4	2,429.7	2,825.3	7,677.4
Printing and publishing	776.1	1,278.5	495.9	2,550.5
Primary metal industries	1,729.4	3,849.3	956.7	6,535.4
Metal fabricating industries	1,359.8	3,506.3	967.9	5,834.0
Machinery	491.5	2,152.8	493.5	3,137.8
Transportation equipment	1,367.1	7,838.3	968.5	10,173.9
Electrical products	1,054.5	2,998.4	292.0	4,344.9
Non-metallic minerals	591.3	1,139.5	551.7	2,282.5
Petroleum and coal products	1,659.2	1,474.7	2,051.4	5,185.3
Chemicals	1,230.5	2,765.3	611.9	4,607.7
Miscellaneous manufacturing industries	459.3	1,213.4	121.7	1,794.9
TOTAL	22,397	41,404	18,654	82,455

Table A-2

Regional distribution of shipments of manufactured goods,
1974

(per cent)

	Quebec	Ontario	Other regions	Canada
Food and beverage	26.6	40.4	33.4	100.0
Tobacco	43.5	56.5	—	100.0
Rubber and plastic products	23.7	67.1	9.2	100.0
Leather	44.3	49.0	6.7	100.0
Textiles	51.4	43.2	5.4	100.0
Knitted goods	67.8	25.1	7.1	100.0
Clothing	67.6	20.9	11.5	100.0
Wood	19.2	15.8	65.0	100.0
Furniture	36.9	50.0	13.1	100.0
Paper and allied industries	31.6	31.6	36.8	100.0
Printing and publishing	30.4	50.1	19.5	100.0
Primary metal industries	26.5	58.9	14.6	100.0
Metal fabricating industries	23.3	60.1	16.6	100.0
Machinery	15.7	68.6	15.7	100.0
Transportation equipment	13.5	77.0	9.5	100.0
Electrical products	24.3	69.0	6.7	100.0
Non-metallic minerals	25.9	49.9	24.2	100.0
Petroleum and coal products	32.0	28.4	39.6	100.0
Chemicals	26.7	60.0	13.3	100.0
Miscellaneous manufacturing industries	25.6	67.6	6.8	100.0
TOTAL	27.2	50.2	22.6	100.0

Table A-3

Regional breakdown of the value added in the manufacturing industry, 1974

(\$ million)

	Quebec	Ontario	Other regions	Canada
Food and beverage	1,200	2,117	1,449	4,766
Tobacco	170	136	—	306
Rubber and plastic products	219	730	81	1,030
Leather	133	139	19	291
Textiles	578	533	63	1,174
Knitted goods	178	77	22	277
Clothing	660	242	122	1,024
Wood	371	333	1,043	1,747
Furniture	256	352	92	700
Paper and allied industries	1,195	1,221	1,529	3,945
Printing and publishing	489	869	342	1,700
Primary metal industries	691	1,748	473	2,912
Metal fabricating industries	748	1,877	566	3,191
Machinery	320	1,192	273	1,785
Transportation equipment	500	3,347	429	4,276
Electrical products	635	1,745	140	2,520
Non-metallic minerals	346	675	325	1,346
Petroleum and coal products	349	303	326	978
Chemicals	742	1,528	309	2,579
Miscellaneous manufacturing industries	263	751	89	1,103
TOTAL	10,043	19,915	7,692	37,650

Table A-4

Regional breakdown of the value added in the manufacturing industry, 1974

(per cent)

	Quebec	Ontario	Other regions	Canada
Food and beverage	25.2	44.4	30.4	100.0
Tobacco	55.6	44.4	—	100.0
Rubber and plastic products	21.3	70.9	7.8	100.0
Leather	45.7	47.8	6.5	100.0
Textiles	49.2	45.4	5.4	100.0
Knitted goods	64.3	27.8	7.9	100.0
Clothing	64.5	23.6	11.9	100.0
Wood	21.2	19.1	59.7	100.0
Furniture	36.6	50.3	13.1	100.0
Paper and allied industries	30.3	31.0	38.7	100.0
Printing and publishing	38.8	51.1	20.1	100.0
Primary metal industries	23.7	60.0	16.3	100.0
Metal fabricating industries	23.5	58.8	17.7	100.0
Machinery	17.9	66.8	15.3	100.0
Transportation equipment	11.7	78.3	10.0	100.0
Electrical products	25.2	69.2	5.6	100.0
Non-metallic minerals	25.7	50.1	24.2	100.0
Petroleum and coal products	35.7	31.0	33.3	100.0
Chemicals	28.8	59.2	12.0	100.0
Miscellaneous manufacturing industries	23.8	68.1	8.1	100.0
TOTAL	26.7	52.9	20.4	100.0

Table A-5

Regional breakdown of employment in the manufacturing industry, 1974

(million people)

	Quebec	Ontario	Other regions	Canada
Food and beverage	57	87	77	221
Tobacco	6	4	0	10
Rubber and plastic products	14	35	5	54
Leather	13	12	1	26
Textiles	39	32	5	76
Knitted goods	16	7	3	26
Clothing	67	22	13	102
Wood	25	21	61	107
Furniture	20	25	6	51
Paper and allied industries	45	47	39	131
Printing and publishing	25	47	20	92
Primary metal industries	30	71	21	122
Metal fabricating industries	39	89	26	154
Machinery	17	57	15	89
Transportation equipment	30	114	28	172
Electrical products	34	90	9	133
Non-metallic minerals	16	29	13	58
Petroleum and coal products	3	9	5	17
Chemicals	27	44	9	80
Miscellaneous manufacturing industries	19	40	6	65
TOTAL	542	882	362	1,786



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Tableau A-6
Structure régionale de l'emploi dans l'industrie manufacturière, 1974
(en pourcentage)

	Autres régions	Québec	Ontario	Canada
Aliments et boissons	34,8	25,8	39,4	100,0
Tabac	—	60,0	40,0	100,0
Caoutchouc et produits en plastique	9,3	25,9	64,8	100,0
Cuir	3,8	50,0	46,2	100,0
Textile	6,6	51,3	42,1	100,0
Bonneterie	11,6	61,5	26,9	100,0
Vêtement	12,7	65,7	21,6	100,0
Bois	57,0	23,4	19,6	100,0
Meubles	11,8	39,2	49,0	100,0
Papier et activités connexes	29,8	34,3	35,9	100,0
Imprimerie et édition	21,7	27,2	51,1	100,0
Métaux, première transformation	17,2	24,6	58,8	100,0
Fabrications métalliques	16,9	25,3	57,8	100,0
Machines	16,9	19,1	64,0	100,0
Équipement de transport	16,3	17,4	66,3	100,0
Produits électriques	6,7	25,6	67,7	100,0
Produits minéraux non métalliques	22,4	27,6	50,0	100,0
Produits du pétrole et du charbon	29,4	17,6	53,0	100,0
Chimie	11,3	33,7	55,0	100,0
Industries manufacturières diverses	9,2	29,2	61,6	100,0
TOTAL	20,3	30,3	49,4	100,0

Tableau A-5

Structure régionale de l'emploi dans l'industrie manufacturière, 1974
(en milliers de personnes)

	Québec	Ontario	Autres régions	Canada
Aliments et boissons	57	87	77	221
Tabac	6	4	0	10
Caoutchouc et produits en plastique	14	35	5	54
Cuir	13	12	1	26
Textile	39	32	5	76
Bonneterie	16	7	3	26
Vêtement	67	22	13	102
Bois	25	21	61	107
Meubles	20	25	6	51
Papier et activités connexes	45	47	39	131
Imprimerie et édition	25	47	20	92
Métaux, première transformation	30	71	21	122
Fabrications métalliques	39	89	26	154
Machines	17	57	15	89
Équipement de transport	30	114	28	172
Produits électriques	34	90	9	133
Produits minéraux non métalliques	16	29	13	58
Produits du pétrole et du charbon	3	9	5	17
Chimie	27	44	9	80
Industries manufacturières diverses	19	40	6	65
TOTAL	542	882	362	1 786

Tableau A-4
Structure régionale de la valeur ajoutée dans l'industrie manufacturière, 1974
(en pourcentage)

	Autres régions	Ontario	Québec	Canada
Aliments et boissons	30,4	44,4	25,2	100,0
Tabac	—	44,4	55,6	100,0
Caoutchouc et produits en plastique	7,8	70,9	21,3	100,0
Cuir	6,5	47,8	45,7	100,0
Textile	5,4	45,4	49,2	100,0
Bonneterie	7,9	27,8	64,3	100,0
Vêtement	11,9	23,6	64,5	100,0
Bois	59,7	19,1	21,2	100,0
Meubles	13,1	50,3	36,6	100,0
Papier et activités connexes	38,7	31,0	30,3	100,0
Imprimerie et édition	20,1	51,1	28,8	100,0
Métaux, première transformation	16,3	60,0	23,7	100,0
Fabrications métalliques	17,7	58,8	23,5	100,0
Machines	15,3	66,8	17,9	100,0
Équipement de transport	10,0	78,3	11,7	100,0
Produits électriques	5,6	69,2	25,2	100,0
Produits minéraux non métalliques	24,2	50,1	25,7	100,0
Produits du pétrole et du charbon	33,3	31,0	35,7	100,0
Chimie	12,0	59,2	28,8	100,0
Industries manufacturières diverses	8,1	68,1	23,8	100,0
TOTAL	20,4	52,9	26,7	100,0

Tableau A-3

Structure régionale de la valeur ajoutée par l'industrie manu-
facturière, 1974

(en millions de dollars)

	Autres régions	Ontario	Québec	TOTAL
Aliments et boissons	4 766	2 117	1 200	10 043
Tabac	—	136	170	19 915
Caoutchouc et produits en plastique	81	730	219	7 692
Cuir	19	139	133	37 650
Textile	63	533	578	
Bonneterie	22	77	178	
Vêtement	122	242	660	
Bois	1 043	333	371	
Meubles	92	352	256	
Papier et activités connexes	1 529	1 221	1 195	
Imprimerie et édition	342	869	489	
Métaux, première transformation	473	1 748	691	
Fabrications métalliques	566	1 877	748	
Machines	273	1 192	320	
Equipement de transport	429	3 347	500	
Produits électriques	140	1 745	635	
Produits minéraux non métalliques	325	675	346	
Produits du pétrole et du charbon	326	303	349	
Chimie	309	1 528	742	
Industries manufacturières diverses	89	751	263	

Tableau A-2

Répartition régionale des expéditions de l'industrie manufacturière, 1974

(en pourcentage)

	Autres régions	Ontario	Québec	Canada
Aliments et boissons	33,4	40,4	26,6	100,0
Tabac	—	56,5	43,5	100,0
Caoutchouc et produits en plastique	9,2	67,1	23,7	100,0
Cuir	6,7	49,0	44,3	100,0
Textile	5,4	43,2	51,4	100,0
Bonnerie	7,1	25,1	67,8	100,0
Vêtement	11,5	20,9	67,6	100,0
Bois	65,0	15,8	19,2	100,0
Meubles	13,1	50,0	36,9	100,0
Papier et activités connexes	36,8	31,6	31,6	100,0
Impression et édition	19,5	50,1	30,4	100,0
Métaux, première transformation	14,6	58,9	26,5	100,0
Fabrications métalliques	16,6	60,1	23,3	100,0
Machines	15,7	68,6	15,7	100,0
Équipement de transport	9,5	77,0	13,5	100,0
Produits électriques	6,7	69,0	24,3	100,0
Minéraux non métalliques	24,2	49,9	25,9	100,0
Produits du pétrole et du charbon	39,6	28,4	32,0	100,0
Chimie	13,3	60,0	26,7	100,0
Industries manufacturières diverses	6,8	67,6	25,6	100,0
TOTAL	22,6	50,2	27,2	100,0

Annexe

Tableau A-1

Répartition régionale des expéditions de l'industrie manufacturière, 1974

(en millions de dollars)

	Autres régions	Ontario	Québec	TOTAL	
Aliments et boissons	4 924,4	5 893,4	3 919,9	306,3	14 737,7
Tabac	—	398,6	704,9		
Caoutchouc et produits en plastique	167,5	1 230,6	435,4	435,4	1 833,5
Cuir	38,3	279,6	252,2	252,2	570,1
Textile	133,3	1 072,1	1 272,4	1 272,4	2 477,8
Bonnerterie	42,8	150,6	407,2	407,2	600,6
Vêtement	239,1	432,8	1 404,7	1 404,7	2 076,6
Bois	2 595,7	631,1	746,3	746,3	3 991,1
Meubles	176,2	668,8	493,2	493,2	1 338,2
Papier et activités connexes	2 825,3	2 429,7	2 422,4	2 422,4	7 677,4
Impression et édition	495,9	1 278,5	776,1	776,1	2 550,5
Métaux, première transformation	956,7	3 849,3	1 729,4	3 849,3	6 535,4
Fabrications métalliques	967,9	3 506,3	1 359,8	3 506,3	5 834,0
Machines	493,5	2 152,8	491,5	2 152,8	3 137,8
Équipement de transport	968,5	7 838,3	1 367,1	7 838,3	10 173,9
Produits électriques	292,0	2 998,4	1 054,5	2 998,4	4 344,9
Minéraux non métalliques	551,7	1 139,5	591,3	1 139,5	2 282,5
Produits du pétrole et du charbon	2 051,4	1 474,7	1 659,2	1 474,7	5 185,3
Chimie	611,9	2 765,3	1 230,5	2 765,3	4 607,7
Industries manufacturières diverses	121,7	1 213,4	459,3	1 213,4	1 794,9
	18 654	41 404	22 397	41 404	82 455

que du Parti Québécois. La structure fédérale permet même au Québec—ô ironie—de prendre des mesures qui lui seraient interdites s'il faisait partie d'une association économique telle que le Marché commun européen ou l'union belgo-luxembourgeoise.

Le défi économique auquel fait face le Québec exigera que soit mise en œuvre la force collective du Canada, pour doter la province d'un appareil industriel compétitif solide. Il semble contraire aux intérêts des Québécois et de tous les Canadiens de risquer les conséquences économiques de la séparation.

concept décrit à diverses occasions par le premier ministre Lévèsque. En outre, d'autres ministres du gouvernement du Québec ont exprimé des opinions différentes sur certaines questions clés comme l'union monétaire ou la création d'une monnaie distincte.

Bref, la nature du projet de souveraineté-association reste à définir. Il est cependant clair qu'il exigera d'importantes concessions de la part du reste du Canada.

Toutefois la question de l'association économique devrait bien entendu être négociée. Comme en témoigne l'expérience européenne, ce genre de négociation est extrêmement difficile. Il pourrait même être quasiment impossible, si l'une des parties manifestait le désir de se séparer politiquement.

Les données sur les échanges commerciaux actuels entre les dix provinces révèlent que le Québec serait dans une position de faiblesse pour négocier. Pour écouler ses produits manufacturés, il dépend beaucoup plus du marché des autres provinces que ces dernières du sien. En outre, nombre des industries clés du Québec, notamment le textile, sont fortement protégées contre la concurrence étrangère par les droits de douane et les contingents. Le Québec jouit, dans la Confédération, d'une meilleure protection pour son secteur manufacturier que toute autre province.

Dans ce contexte, il est irréaliste de s'attendre que la séparation politique du Québec puisse permettre aussi de réaliser les objectifs économiques du Parti Québécois. Le reste du Canada aurait de bonnes raisons économiques de se montrer très peu enclin aux concessions dans la négociation d'une union douanière avec le Québec, surtout si l'on tient compte de la longue liste d'exceptions prévue dans le programme officiel du Parti Québécois.

Les partisans de la souveraineté-association doivent répondre à un certain nombre de questions clés. Le commerce entre le Québec et le reste du Canada sera maintenu, mais à une échelle et à des conditions qui seraient très différentes de celles qui existent actuellement. On assisterait presque certainement à de sérieux bouleversements qui toucheraient tout particulièrement le Québec. Nombre de localités vivant autour d'industries comme le textile seraient sans doute fortement ébranlées.

Outre qu'ils doivent songer à la façon de faire face à la désorganisation globale qu'entraînerait la séparation, les partisans de la souveraineté-association doivent réfléchir à la manière de partager les actifs de certains organismes comme Air Canada et le Canadien National, ainsi que les importants équipements collectifs (immeubles, ports, etc.) du gouvernement fédéral. Le problème est énorme, et les négociations seraient très complexes. La question peut-être la plus délicate est celle de l'union monétaire ou de la création d'une monnaie distincte au Québec. Elle touche tous les Canadiens, et la façon dont elle serait réglée pourrait entraîner de graves perturbations dans la valeur des monnaies et le courant des investissements.

L'avenir de la souveraineté-association semble très sombre. Il contraste vivement avec la réalité de la Fédération canadienne. Le gouvernement du Québec jouit d'une très grande liberté d'action, et il a le pouvoir, au sein de la Confédération, de mettre en œuvre la majeure partie du programme économique.

On peut trouver des exemples d'associations économiques partout dans le monde. Ces associations, notamment celles d'Europe occidentale, ont été créées pour la prise de décision collective et de l'expansion des marchés. Elles ont entraîné l'intégration progressive des économies des pays participants, ainsi que la création d'organismes directeurs supranationaux.

Si l'expérience européenne dans ce domaine a été remarquable, les diverses formes d'association essayées dans le passé ou actuellement ont fait ou font face à de sérieuses difficultés. Toutefois, la question essentielle est de savoir si l'expérience européenne peut être transposée sur le plan de la souveraineté-association, comme ses partisans le prétendent.

Le rapprochement est douteux, car en Europe, la situation a évolué à l'inverse de ce que proposent les partisans de la souveraineté-association. On ne peut se contenter d'établir des parallèles entre le développement du Marché commun européen et la séparation possible du Québec. Le Marché commun européen et, dans une mesure moindre, les autres associations économiques d'Europe occidentale constituent un pas en direction d'une fédération politique. Or, le Canada est déjà une fédération politique, et il faudrait interpréter un vote de la majorité des Québécois en faveur de la souveraineté-association comme la volonté de se dissocier de la Fédération. Les visées seraient donc contraires à celles qui ont entraîné la création d'associations économiques en Europe occidentale.

Le Québec doit organiser un référendum pour décider de la question de la souveraineté-association ainsi que du statut futur du Québec dans la Confédération. Le résultat de ce référendum sera crucial pour tous les Canadiens. Etant donné l'importance de la décision, il importe que le choix présenté par le gouvernement du Québec soit clair et que les conséquences d'une éventuelle séparation soient complètement exposées.

Le programme officiel du Parti Québécois donne quelques indications sur l'association économique envisagée avec le reste du Canada dans l'éventualité d'une séparation. Cependant, depuis sa création, il y a dix ans, le Parti semble mettre l'accent de plus en plus sur l'élément «souveraineté» de ses propositions et de moins en moins sur le maintien des liens économiques actuels avec les autres provinces.

Dans la dernière version officielle du programme du Parti Québécois, adoptée en mai 1977, la forme d'association prévue avec le reste du Canada est fort éloignée du modèle du Marché commun européen. On propose une union douanière permettant la libre circulation des marchandises entre le Canada et le Québec, avec un tarif douanier commun pour les produits des pays tiers. Le programme prévoit toutefois d'importantes exceptions à l'union douanière proposée, dans le cas de certains produits agricoles et industriels, ainsi que des articles dont le gouvernement du Québec est un gros acheteur.

L'association économique qu'envisage le Parti Québécois serait d'un genre très différent de celle qui existe actuellement et se trouverait beaucoup moins intégrée. La notion d'une union douanière limitée s'écarterait sensiblement du

industriels, se plaignent du manque d'intégration de l'économie canadienne et du trop grand nombre d'entraves au libre fonctionnement du marché commercial.

L'objectif essentiel de la stratégie industrielle du Québec est la modernisation de son secteur manufacturier et l'élimination graduelle des unités les moins

productives.

Le coût de cette adaptation industrielle est énorme. Dans le régime fédéral, il serait partagé par l'ensemble de la population canadienne, tandis que dans le cas d'une séparation, il retomberait entièrement sur les épaules des Québécois.

Cette évaluation est donnée par le Parti lui-même à la fin de la version de 1977 de son programme. On se rend compte que, sur les 133 articles que comprend le chapitre consacré à la vie économique, seulement le quart, de l'aven même du Parti Québécois, «ne peuvent être appliqués avant la souveraineté». Et encore, cette évaluation tient compte de toute la section sur la négociation et le contenu de la future association qui, il va de soi, ne peut s'appliquer avant la souveraineté. Si l'on fait abstraction de cette section, ce sont finalement près des quatre cinquièmes du programme économique du PQ qui sont réalisables dans le cadre du régime fédéral.

Il y a une certaine ironie dans le fait que plusieurs des articles de ce programme que le PQ considère comme «applicables», et qui le sont effectivement dans le système fédéral, ne le seraient pas, ou bien difficilement, dans un type moins avancé d'association. Ainsi un pays souverain, membre d'un marché commun, pourrait avoir quelque difficulté à établir unilatéralement «des mécanismes de soutien des prix», comme le PQ prétend le faire dans le secteur des pêcheries, ou encore à «créer un office de mise en marché qui, dans le domaine de l'amiante, aurait le monopole de l'achat et de la vente du minerai sur les marchés locaux et internationaux».

Un certain nombre de pratiques administratives, actuellement courantes en régime fédéral, deviendraient interdites dans une association de type «marché commun». C'est notamment le cas pour les politiques préférentielles d'achat des secteurs publics provinciaux, pratiques qui ont été prohibées à l'intérieur de la Communauté économique européenne. Depuis deux ans, tout appel d'offres des Etats doit être publié simultanément dans les neuf pays membres de la CEE.

De même, les programmes provinciaux d'aide au développement industriel, qu'il s'agisse de subventions ou de dégrèvements fiscaux, peuvent être mis sur pied unilatéralement et sans consultation des autres gouvernements provinciaux ou fédéral. Dans un marché commun comme la CEE, des programmes de ce genre doivent être soumis à l'approbation des autorités communautaires et, au besoin, modifiés selon l'avis de la Commission des CEE.

Il n'est jusqu'au domaine fiscal où le Québec ne jouisse d'une latitude qu'un marché commun ne lui laisserait probablement pas. Des mesures discriminatoires comme l'élimination de la taxe de vente sur certains produits fabriqués principalement au Québec seraient sans doute contestées dans une association comme la CEE ou une union économique et monétaire.

Enfin, le système fédéral permet aux provinces d'imposer des barrières à la circulation de certains facteurs de production, notamment la main-d'œuvre. À l'heure où la CEE élimine toute entrave à la mobilité des professions libérales, il existe encore, dans un régime fédéral comme celui du Canada, une diversité d'ordres professionnels dont les règles de pratique restreignent la mobilité. Des règles comme celles qui limitent l'accès à certains corps de métiers—dans la construction par exemple—seraient carrément inacceptables dans un marché commun.

En fait, il ne manque pas d'exemples démontrant l'extrême souplesse du régime fédéral canadien, au point que certains, notamment les producteurs

Il ne faudrait pas en déduire que l'économie du Québec est en excellente santé. Au contraire, elle est confrontée à de sérieux problèmes.

- l'industrie manufacturière du Québec souffre de faiblesses structurelles aiguës; elle compte une forte proportion d'activités traditionnelles, comme la production de biens non durables, qui se caractérisent par une faible croissance et une importante protection tarifaire;
- les industries à croissance rapide et à technologie de pointe bien présentes en Ontario sont manifestement sousreprésentées au Québec;
- on peut soutenir que la croissance future de l'emploi dans le secteur manufacturier sera beaucoup moins rapide au Québec qu'en Ontario, à moins d'une importante restructuration de ce secteur au Québec;
- le Québec ne saurait attendre de ses activités primaires (agriculture, mines et forêts) une solution à ses graves problèmes de chômage;
- les activités du secteur tertiaire, si elles ont sensiblement contribué à la croissance de l'économie québécoise ces dernières années, ont vu leur expansion se ralentir constamment, en raison largement du déclin relatif de Montréal;
- l'économie montréalaise croît moins vite que celle du reste de la province depuis le milieu des années 60; cette perte de vitesse est des plus graves, la région métropolitaine de Montréal représentant depuis toujours un élément moteur essentiel dans la croissance de l'économie provinciale.

L'économie québécoise n'est cependant pas dépourvue de possibilités importantes de développement économique. Le gouvernement du Canada, de concert avec celui du Québec, a mis en place une vaste gamme de politiques et de mesures afin de relever le défi. Cet effort s'intensifie actuellement et d'autres initiatives seront prises en vue de réaliser le potentiel de développement du Québec. À titre d'exemple, l'industrie aérospatiale—largement centrée au Québec—bénéficie actuellement d'une reprise remarquable et promet d'offrir toute une variété de possibilités d'emploi valables.

Les problèmes économiques qui se posent au Québec sont des plus réels. Si l'on veut s'y attaquer systématiquement—et avoir des chances maximales de réussite—it faut mettre en œuvre et coordonner les vastes ressources du Canada. Ainsi se trouve soulignée l'une des forces fondamentales du fédéralisme, à savoir la capacité et la détermination manifeste de faire appel à l'ensemble des richesses du pays pour régler les problèmes et relever les défis des diverses régions. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer comment la séparation du Québec pourrait bien faciliter la solution des problèmes auxquels il est confronté, en particulier pour la restructuration de son appareil industriel.

La souplesse du régime fédéral

L'économie québécoise est «une économie dans laquelle les Québécois ont bien peu à dire», affirme le préambule du chapitre consacré à la vie économique dans le programme du Parti Québécois.

Il est intéressant d'évaluer dans quelle mesure ce programme, que le PQ qualifie lui-même «d'ambitieux», pourrait être réalisé dans le cadre de la Confédération.

production tendaient à augmenter dans les industries de main-d'œuvre et à diminuer dans les industries de capital. À la longue, cette évolution a engendré la situation suivante: le Québec, qui compte la proportion la plus élevée d'industries de main-d'œuvre, en est venu à bénéficier de taux de protection plus élevés.

Quelle qu'en soit la structure, le tarif douanier d'un pays correspond à un arbitrage plus ou moins public entre les intérêts des différentes régions. La façon dont il est perçu variera évidemment beaucoup suivant la production qui prédomine dans une région déterminée. Chaque région aimerait bien entendre disposer d'une protection élevée et efficace sur toutes ses productions et, en même temps, voir disparaître la protection sur tous les produits qu'elle importe.

Il y a donc des arbitrages très délicats à faire. Les avantages et les inconvénients doivent être dosés avec beaucoup de prudence et d'impartialité. Il n'y a pas de règle d'or qui permette d'établir une fois pour toutes une politique commerciale parfaitement équitable. À une époque donnée, certains en profitent un peu plus et les autres moins, et inversement à d'autres moments.

Cette étude ne vise pas à évaluer les avantages régionaux de la politique canadienne d'industrialisation. Il existe cependant certains faits qui poussent à mettre en doute la thèse du Parti Québécois selon laquelle le fédéralisme et, en particulier, la politique nationale d'industrialisation, n'auraient pas été profitables au Québec.

Pour éviter toute polémique sur les sources statistiques, peut-être vaut-il mieux se référer aux «Comptes provinciaux» récemment publiés à la suite des travaux d'un groupe conjoint fédéral-provincial. Ces comptes portent sur les 15 ans, de 1961 à 1975. On y trouve toute une série d'indicateurs, notamment ceux qui suivent, démontrant que le Québec a réalisé des progrès économiques assez remarquables sur cette période:

- le produit intérieur brut (PIB) du Québec, en dollars de 1975, est passé de \$21,297 millions à \$39,567 millions, ce qui représente un taux annuel moyen de croissance réelle de 4,5 p. 100. Ce taux est supérieur à celui qu'ont enregistré plusieurs pays industrialisés au cours de la période 1962-1973 (ex: l'Allemagne fédérale, la Suisse, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni);
- le produit intérieur brut par tête s'est accru au Québec de 58 p. 100 au cours de la période considérée; parmi les grands pays ou régions industrialisés, seuls les États-Unis, la Suède et, au Canada, l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont dépassé ce chiffre;
- au cours des quinze ans dont il est question, le revenu personnel par Québécois est passé de \$2,982 à \$5,312, progressant de 78 p. 100 (la différence entre ce chiffre et la hausse du PIB provincial s'expliquant largement par les transferts interrégionaux de revenus assurés par les programmes fédéraux de sécurité sociale et les paiements de péréquation).

Il faut aussi reconnaître que le Québec, grâce aux politiques canadiennes passées et actuelles, est une province fortement industrialisée. Le secteur manufacturier y représente 65 p. 100 de la production de biens (par opposition aux services). Parmi toutes les autres provinces du Canada, seul l'Ontario compte une plus forte proportion d'activités manufacturières.

Les domaines de coordination des politiques dans lesquels l'Etat fédéral peut théoriquement être supérieur aux autres formes d'association sont donc les suivants:

- la stabilisation économique, par le biais des politiques monétaires et fiscales;
- les politiques commerciales et de change avec le reste du monde;
- la politique d'imposition, produisant plus aisément un régime fiscal cohérent et relativement similaire sur l'ensemble du territoire;
- la politique régionale, où l'absence d'un «chef d'orchestre» risque souvent de conduire les régions à faire de la surenchère, ce qui les ramène toutes à leur point de départ;
- la politique sociale, l'Etat fédéral pouvant aller plus loin que toute autre union dans la redistribution des revenus entre les régions et leurs habitants;
- la politique de concurrence, appliquée plus équitablement;
- la politique sectorielle, notamment dans les domaines de l'agriculture, des transports et de l'énergie, qui posent tous des problèmes délicats dans les associations moins intégrées.

Les tenants de la sécession, sans nier les avantages théoriques du fédéralisme, font plutôt le procès de son fonctionnement historique. Le sixième congrès du PQ, en mai 1977, demandait d'ailleurs que «soit dressé un bilan du fédéralisme et démontrée la nécessité de l'indépendance pour réaliser le programme du Parti».

Les deux principaux reproches faits au fédéralisme ont trait à la politique nationale et à l'impossibilité pour une province de maîtriser son économie.

La politique nationale de 1879

Depuis l'introduction de la Politique nationale en 1879, le Canada a entrepris de se doter d'une industrie manufacturière sur une grande échelle. La «Politique nationale», sur le plan tarifaire, se bornait à protéger les industries qui existait ou s'installeraient sur le territoire national. Elle se préoccupait peu des localisations concrètes qui, selon l'opinion générale de l'époque, n'avaient qu'à se faire aux endroits qui semblaient les plus favorables.

Dans l'ensemble, on peut conclure que les implantations industrielles ont été guidées d'abord et avant tout par des critères économiques: prix relatifs des facteurs coût et coûts de transport. Il aurait d'ailleurs été difficile à l'époque de prévoir, plusieurs dizaines d'années à l'avance, les industries à faible ou à fort potentiel de croissance, tout comme les progrès techniques à venir.

La tendance à long terme de la protection douanière canadienne correspondait à ce que d'autres pays industrialisés visaient également: accroître la protection des industries dont les coûts relatifs augmentaient, sans modifier sensiblement la protection de celles dont les coûts relatifs restaient stables ou diminuaient grâce au progrès technique. A long terme, les coûts relatifs de

Le régime fédéral

La justification fondamentale de la séparation du Québec repose sur l'opinion, d'ailleurs explicitée dans le programme de 1977 du Parti Québécois, que «le fédéralisme a fait la preuve qu'il a presque toujours joué à l'encontre des intérêts de la majorité des Québécois».

Puisque le fédéralisme constitue la forme la plus avancée d'association économique à l'exception de l'Etat unitaire bien sûr, il faut voir quels sont ses avantages, comparativement à ceux d'autres formes d'association économique. Il convient ensuite d'évaluer, à la lumière du programme même du PQ, la souplesse de ce type d'association et de vérifier s'il est aussi rigide et étouffant qu'on le prétend.

Le système fédéral vise à tirer le meilleur parti des avantages que peut procurer un espace économique plus vaste et à les répartir dans l'ensemble de la population qui l'habite.

Les avantages économiques sont les suivants:

- L'union de type fédéral dispose d'une plus grande variété de ressources que ses parties prises séparément, et cette variété supérieure de ressources et d'activités lui donne une plus grande stabilité conjoncturelle et de meilleures chances de croissance;
- les débouchés, à la fois plus larges et plus diversifiés, permettent de spécialiser davantage la production, et ainsi, de profiter des économies d'échelle possibles et des économies externes;
- la libre circulation des produits et des facteurs de production accroît les chances d'allocation optimale des ressources;
- dans les transactions et négociations internationales, l'union, grâce à sa dimension économique supérieure, a plus de poids que ses parties prises séparément.

Ces avantages sont communs à toutes les unions, sauf ceux de la libre circulation des facteurs de production qui sont absents des zones de libre-échange et des unions douanières. L'Etat fédéral ajoute, néanmoins, une dimension au processus d'association: celle d'une coordination des politiques économiques que, normalement, aucune autre union ne peut réaliser avec la même efficacité. Si l'exemple de l'UEBL tend à prouver le contraire, il faut se souvenir que son succès, dans la coordination des politiques, est dû à la grande inégalité des deux partenaires: c'est en fait la Belgique, en position dominante au sein de l'union, qui en fixe la politique.

Les associations de type marché commun ont beaucoup de difficultés à coordonner les politiques économiques et, particulièrement, monétaires, financières et fiscales. Or, si l'on veut concrétiser la libre circulation des facteurs, la coordination devient essentielle: la libre circulation des capitaux n'admet pas de différences de politiques et, si l'y en a, il faut réglementer les mouvements de capitaux.

L'influence du Québec sur la politique monétaire serait alors supérieure à celle qui est déjà prévue dans les opérations de la Banque du Canada. Il pourrait bien survenir que l'option séparatiste nécessite au Québec la création d'une monnaie et d'une banque centrale distinctes.

Toute cette question soulève des problèmes difficiles. Une nouvelle monnaie ne pouvant être établie dès le lendemain du référendum, la même monnaie continuerait à servir au Québec pendant un certain temps. L'incertitude de cette période conduirait à une baisse considérable du dollar canadien. Sur le plan financier, le coût de la transition serait énorme, et pour le Québec et pour le reste du Canada.

Et la main-d'œuvre?

Il faudrait aussi négocier la mobilité de la main-d'œuvre entre le Québec et le reste du Canada.

Les fonctionnaires fédéraux pourraient, à leur choix, rejoindre les rangs de la fonction publique québécoise. Mais qu'advendrait-il des employés des grandes entreprises manufacturières qui ont plusieurs usines dans le reste du Canada, de ceux des entreprises de construction ou des grands bureaux professionnels, des compagnies d'assurance, etc.? Leur marché du travail serait-il réduit? Si le Québec voulait garder les sièges sociaux des compagnies «étrangères», y compris donc celles du «reste du Canada», devrait-il accorder un permis de travail aux employés «étrangers» du reste du pays?

La main-d'œuvre, comme les usines et les capitaux, a un marché fortement intégré, façonné par plus d'un siècle d'histoire commune. Tout bouleverser semblerait susciterait encore bien plus de questions que de réponses.

Ainsi, la simple éventualité de la négociation d'une association dont on ne connaît ni la nature ni la dimension soulève une foule de questions. Les sondages réguliers révèlent d'ailleurs les doutes, pour ne pas dire les inquiétudes, des Québécois à ce sujet.

La proposition de M. Lèvesque: faire de la Banque du Canada une institution commune, ferait évidemment l'objet de négociations. Il ne faudrait toutefois pas s'attendre que le reste du Canada concède alors au Québec une influence égale sur la politique monétaire. En fait, rien ne permet de croire que

bourgeoise tend à le confirmer.

partenaires d'importance économique fort inégale. L'expérience belgo-luxemb-
sérieuses dans la CBE, l'union monétaire a perdu de son attrait pour le PQ. Par
Depuis que les tentatives d'union monétaire connaissent des difficultés

trative reflétant cette double appartenance.

une institution commune aux deux États associés, toute sa structure adminis-
l'union monétaire pourrait être renouvelée. La Banque du Canada deviendrait
d'essai de 5 ans. Si les résultats étaient jugés satisfaisants de part et d'autre,
proposant de faire l'union monétaire avec le reste du Canada pour une période
En effet, dans son livre *Option Québec*, il repousse la solution du problème en
La position de M. Lèvesque sur le sujet semble fort réservée également.

toujours été en faveur d'une séparation monétaire.

d'action monétaire qu'impliquerait une union. Quant à M. Tremblay, il a
revenir à son attitude première. Ses réserves tiennent à la perte de liberté
déclaration favorable à l'union monétaire au cours de l'été 1977, avant de
considérablement flucue. Opposé à l'idée entre 1973 et 1976, il a fait une
Les déclarations de M. Parizeau au sujet de l'union monétaire ont

ment notre liberté fiscale et budgétaire au Québec».

partager une monnaie commune, il est possible que cela paralyse dangereuse-
le Parti pourrait être obligé de réviser sa position. Si nous essayons trop tôt de
union monétaire, en ajoutant immédiatement: «Quant à la monnaie commune,
Dans *Comment se fera l'indépendance*, on évoque la possibilité d'une

puisque la dernière version de son programme n'en fait même plus mention.

monnaie, est aussi celle que le Parti Québécois laisse le plus dans l'ombre.
Une question cruciale pour l'avenir de l'économie québécoise, celle de la

La question monétaire

tion de la structure tarifaire actuelle.

tière, le Québec serait de toute évidence durement touché par toute modifica-
tarifaire relativement élevée pour une grande partie de son industrie manufact-
des débouchés constitués par les autres régions du Canada et d'une protection
le commerce entre le Québec et le reste du Canada. Etant donné l'importance
entraînerait une réduction des échanges et l'imposition de droits de douane sur
Il est possible que, si antagonisme politique et économique il y avait, il

d'ailleurs aux autres provinces, réduisant ainsi d'autant leurs propres risques.

Québec par des pertes plus importantes que prévu, lesquelles bénéficieraient
même. Une politique favorisant les achats au Canada se traduirait pour le
actuellement par sa politique d'achat, le reste du Canada pourrait faire de
du pays. En effet, si le Québec recourt à des mesures protectionnistes, comme
d'ailleurs être remplacée par des livraisons de l'Ontario ou de toute autre partie
Une partie des ventes québécoises actuelles aux autres provinces pourrait

Les tableaux d'entrée-sortie permettent d'évaluer l'importance, pour le Québec, des ventes au reste du Canada ainsi que leur incidence sur la production et l'emploi dans la province.

Combien d'emplois en jeu?

La thèse du marché commun Québec-Etats-Unis ne semble finalement pas très sérieuse. Reste donc la négociation avec le Canada, dont il convient d'évaluer l'enjeu.

Enfin, l'avance technologique dont seraient dotés certains secteurs industriels québécois est réelle dans certaines usines mais elle ne caractérise sûrement pas l'ensemble du secteur manufacturier de la province. D'ailleurs, toutes les études sur l'innovation, les brevets et l'avance technologique au Canada concluent unanimement que le progrès technique dans le pays est massivement importé. Il serait surprenant que ce qui paraît si évident pour le Canada le soit moins pour le Québec.

Ce seraient peut-être les industries de l'Ontario qui bénéficieraient le plus d'une union douanière avec les Etats-Unis, tandis que le Québec, dans un grand nombre de secteurs, risquerait d'être poussé—bien plus que maintenant—à rationaliser et à éliminer les usines inefficaces. Les coûts d'adaptation seraient par conséquent élevés et trop durables pour pouvoir être considérés comme des coûts d'ajustement à court terme.

La possibilité pour les industries légères du Québec de bénéficier de nouvelles économies d'échelle du seul fait de leur intégration au marché américain est elle aussi fort douteuse. Une production de masse n'est pas une garantie de succès dans les industries de main-d'œuvre comme celles du textile, du vêtement et du cuir, qui doivent pouvoir déceler rapidement les changements de goût des consommateurs et s'adapter sans retard à une demande en évolution constante.

—Enfin, une comparaison des salaires moyens du Québec et des Etats-Unis n'est pas très pertinente, les différences régionales de salaires étant très importantes dans ce pays. Il suffit de se rappeler que les dernières décennies ont vu de nombreuses usines quitter la Nouvelle-Angleterre pour le sud des Etats-Unis. Il est donc douteux que le Québec jouisse vraiment d'un avantage salarial appréciable.

—Le salaire moyen au Québec n'est pas directement comparable au salaire moyen des Etats-Unis: la législation sociale est plus avancée au Québec et son financement, souvent supporté par des cotisations patronales, augmente d'autant le coût global de la rémunération.

—Les différences de salaires entre les Etats-Unis et le Québec ne représentent un avantage que si les investisseurs les jugent durables. Or, l'expérience du début des années 70 au Canada n'est guère encourageante à ce sujet.

Les ont un coût comparable, les investissements doivent représenter une charge au moins égale et les taux d'intérêts ne sont sûrement pas moins élevés. En ce qui concerne les salaires, trois éléments entrent en jeu:

Avec qui négocierait-on?

Depuis quelques années, les dirigeants du Parti Québécois laissent entendre qu'ils ont devant eux, non pas une, mais deux solutions possibles. Ils ont en effet mentionné l'hypothèse d'un marché commun Québec/États-Unis, ou même Québec/Canada/États-Unis.

Cette «thèse de rééchange» reprise récemment par M. Bernard Landry, ministre chargé du développement économique du Québec, suit une thèse avancée en 1970 par le professeur Rodrigue Tremblay, maintenant ministre de l'Industrie et du Commerce, dans son livre *Indépendance et Marché commun Québec-États-Unis*.

Le ministre des Finances, M. Jacques Parizeau, a lui-même fait allusion au caractère «intégritaire» de l'union entre le Québec et le reste du Canada, laissant ainsi entendre que la vraie solution réside dans une union plus large avec les États-Unis.

Reste à voir si une telle union avec ce pays serait avantageuse pour le Québec. Le problème fondamental pour celui-ci consiste à passer d'une structure d'industries protégées, à bas salaires et à faible productivité, à une structure d'activités moins protégées, à salaires élevés et à forte productivité. Les tenants de l'association Québec-États-Unis prétendent que cette restructuration ne saurait se faire dans le cadre du marché canadien, ce dernier étant trop axé sur l'Ontario.

Par contre, on peut lire dans le livre de M. Tremblay que la solution américaine «comporte des avantages appréciables pour le Québec et c'est elle qui peut le mieux renforcer sa base industrielle et renverser la tendance à la satellisation de son économie par rapport aux centres économiques de l'Ontario».

Certains prétendent donc qu'une libéralisation des échanges avec les États-unis, loin de menacer les industries légères québécoises, contribuerait à les renforcer car elles seraient favorisées par leurs coûts de production, la possibilité de nouvelles économies d'échelle et leur avance technologique. De plus, prétend-on, elles jouiraient, dans le grand ensemble américain, d'une protection plus efficace.

Il convient de reprendre un à un ces arguments:

- Pour ce qui est de la protection des industries québécoises de biens de consommation contre les concurrents étrangers, il n'est pas du tout certain que le système de protection des États-Unis soit plus efficace que le système canadien. Il faut en effet ajouter à la protection tarifaire celle, beaucoup plus efficace, que constitue le contingentement des importations.

- Pour ce qui est des *coûts de production*, il s'agit sans doute là d'une allusion aux prétendus bas salaires du Québec. Le Québec a effectivement un avantage comparatif en ce qui concerne le coût de son électricité, mais cet avantage est négligeable dans le cas des industries légères. Par ailleurs, comparativement aux États-Unis, le Québec dispose de peu d'avantages: les matières premières industriel-

Pendant combien de temps?

Comme il s'agit de partager un très grand nombre d'actifs, les dirigeants du PQ s'attendent à un long processus de marchandage qui pourrait, selon eux, nécessiter de 18 à 24 mois de négociations ininterrompues! Et pour que ce long processus de négociations ne soit pas ralenti par le gouvernement fédéral ou par les autres provinces, M. Parizeau ajoute: «Il importe de prévoir l'impatience que pourrait manifester la population du Québec si les négociations semblaient se dérouler trop lentement.» *Comment se fera l'indépendance.*

Le principal sujet de négociation serait la mise en place des institutions communes de l'association économique. Cette négociation risque d'être d'autant plus longue que le Parti Québécois ne semble pas avoir une idée précise du contenu de cette association. Tout ce que l'on trouve dans *Comment se fera l'indépendance* est l'affirmation que le «gouvernement du PQ fera l'offre d'une union douanière et d'une union monétaire au reste du pays et proposera un calendrier de transfert de juridiction».

Selon de récentes déclarations de M. Parizeau (mai et juillet 1978), les négociations sur l'union douanière ne devraient pas présenter de difficultés majeures car, de part et d'autre, on ne discuterait que d'une solution temporaire qui, par la suite, pourrait faire place à une union douanière définitive, celle qui engloberait le Québec, le reste du Canada et les États-Unis.

Sauf dans son manifeste de 1972, le Parti Québécois a en effet toujours laissé planer cette hypothèse et, dans la dernière version de son programme, il réaffirme que, «cherchant à diversifier les échanges commerciaux, il devra envisager de concert avec toute partie avec laquelle le Québec peut être lié par traité, convention ou accord, l'établissement d'autres accords économiques jugés avantageux pour le Québec».

Solution temporaire ou non, il faudrait de plus négocier des exceptions à l'association économique actuelle. Même si les prévisions n'abondent pas, on peut déduire de différents articles du programme du PQ que le Québec s'appliquerait à consolider les secteurs industriels «mous», à développer des industries nouvelles à technologie de pointe et à obtenir une part équitable des industries actuellement localisées surtout en Ontario. Une autre exception à l'union douanière, annoncée très clairement, serait celle des produits agricoles.

Le Parti Québécois semble préférer que les négociations sur les parts de marché et les spécialisations souhaitables se fassent secteur par secteur. On se souviendra de l'expérience des «*gentleman's agreement*», au sein du Marché commun. Mais, si cela ne pouvait se faire, un Québec souverain pourrait négocier directement avec les entreprises les plus importantes pour les convaincre d'installer certaines de leurs usines au Québec. Le gouvernement du Québec utiliserait les commandes des secteurs public et parapublic comme arme de persuasion en matière d'implantation industrielle. Cela est évidemment contraire, tant à la lettre qu'à l'esprit de l'union douanière.

Le Parti Québécois n'a pas indiqué de calendrier pour la négociation de ces exceptions. Il n'a pas envisagé non plus la possibilité, pourtant bien réelle, que les Canadiens demandent la suppression totale ou partielle de la protection dont jouissent à l'heure actuelle les «secteurs mous» au Québec.

Les dirigeants du PQ seraient disposés à accepter la part du Québec dans le total du passif à la condition que le Québec reçoive la même part des actifs.

Selon eux, le passif serait facile à déterminer. Il suffirait de trouver un moyen de verser les intérêts sur la dette et d'effectuer les amortissements à l'échéance, sans avoir à remplacer immédiatement les obligations existantes par de nouveaux titres. Le ministre de l'Éducation du Québec, M. Jacques-Yvan Morin, mentionne cependant deux exceptions possibles : « L'État sécessionniste peut déclarer qu'il n'est pas responsable de certaines dettes de guerre et qu'il n'a pas à endosser celles contractées par Ottawa en vue du financement de certains projets exceptionnels dans d'autres provinces. » *Comment se fera l'indépendance.*

Il faut remarquer que, selon les dirigeants du PQ, ce seraient les actifs qui poseraient des problèmes difficiles d'évaluation. Bien que le coefficient de répartition puisse être le même que pour le passif, les biens seraient sans doute plus difficiles à diviser que les colonnes de chiffres qui représentent le passif. Il faudrait procéder à une évaluation exhaustive de tous les actifs, qu'ils soient situés au Québec, ailleurs au Canada ou à l'étranger.

Une fois l'évaluation faite, il faudrait procéder au partage rationnel des actifs. Toujours selon M. Parizeau, « on pourrait déclarer par exemple que le Canada possède 73 p. 100 du réseau de chemin de fer du CN au Québec, et que le Québec possède 27 p. 100 de ce réseau dans le reste du pays ». Néanmoins, il faudrait en arriver à des ententes qui laisseraient les immobilisations là où elles sont, et procéder à de multiples échanges d'actifs.

Selon les dirigeants du PQ, il existe de multiples solutions possibles de partage. Prenant l'exemple d'Air Canada, ils affirment que cette société pourrait peut-être poursuivre ses activités comme entreprise conjointe des deux États. Le Québec en détiendrait alors 27 p. 100 du capital-actions. Il se pourrait aussi que le gouvernement du Québec préfère une compagnie aérienne sous son contrôle exclusif. Il faudrait alors partager les actifs d'Air Canada en cédant au Québec les immobilisations situées dans la province et une partie des avions et autres avoirs, jusqu'à concurrence de 27 p. 100 des actifs. Une troisième possibilité, toujours selon les dirigeants du PQ, serait que le Québec renonce complètement aux actions ou aux avoirs d'Air Canada, moyennant un dédommagement en liquide ou en un autre avoir de valeur égale. (*Comment se fera l'indépendance*)

Dans le cas des biens fédéraux situés exclusivement hors du Québec, le PQ aimerait que le choix soit réduit à deux solutions : une part du capital-action ou une compensation financière. On donne comme exemples Polysar et Eldorado Mining.

Les incertitudes de la négociation

Une association ne se décrète pas, elle se négocie. Le Parti Québécois reconnaît d'ailleurs que, «sur le plan extérieur, le Québec devra négocier comme tout un chacun».

Les partisans de la souveraineté-association admettent que les négociations pourraient être difficiles pour plusieurs raisons. D'abord, elles se dérouleraient dans un climat très défavorable, ne serait-ce que le reste du pays verrait disparaître la notion d'un Canada uni d'un océan à l'autre; ensuite, elles auraient lieu dans l'atmosphère de tension qu'impliquerait la négociation parallèle concernant la protection des droits et le respect des obligations des deux partenaires et de leurs citoyens.

Le scénario de ces négociations a été envisagé dans ses grandes lignes par le Parti Québécois (*Comment se fera l'indépendance*, Les éditions du Parti Québécois, Montréal, novembre 1972). Quant au climat tendu des négociations, les dirigeants du Parti Québécois se disent convaincus que le bon sens et le réalisme prévaudront chez l'autre partie dès que le référendum aura été gagné. En repensant aux avantages et aux inconvénients des différentes solutions possibles, le reste du Canada verrait que les liens économiques actuels sont encore les moins désavantageux et les accepterait sans difficultés majeures.

Il faut bien voir que, dans la négociation «normale» d'une association économique, le simple fait de négocier démontre l'intention de bâtir quelque chose de nouveau en partant de rien ou presque. Or, une négociation entre le Québec et le reste du Canada mettrait en présence une partie qui remet en cause une réalité économique et une autre qui veut la préserver. Il est permis de penser que les compromis seraient difficiles à obtenir par le Québec dans ces conditions.

Que négocierait-on?

Le lien fédéral ayant créé un patrimoine commun, des dettes communes et une structure de politique économique commune, il faudrait négocier le partage de tout cela.

La première grande question serait donc celle du partage des actifs et du passif de l'État fédéral et de toutes les institutions, agences et sociétés qu'il a mises sur pied.

Le Parti Québécois souhaiterait un accord rapide sur une clé de partage établie en fonction de critères aussi simples que possible. Deux critères ont été avancés: la population et le revenu personnel par tête. Selon les dirigeants du Parti, une moyenne de ces deux critères, soit 27 p. 100, pourrait être considérée comme équitable pour les deux parties. Ainsi donc, la part du Québec dans les actifs et passif du gouvernement fédéral serait de 27 p. 100 ou, selon M. Parizeau, «entre 26,875 et 27,125 p. 100».

Cette protection tarifaire des producteurs québécois ne représente évidemment qu'une fraction de la protection totale dont ils bénéficient. Les subventions publiques et les contingents représentent d'autres formes de protection souvent aussi efficaces, sinon plus, que les droits d'entrée.

On en trouve un exemple dans deux secteurs qui bénéficient d'une protection tarifaire exceptionnelle, la bonneterie (23,3 p. 100), le vêtement (21,5 p. 100). Cette forte protection ne permettrait même pas à l'industrie québécoise de concurrencer les importations des pays à faible prix de revient. Ce sont les contingents imposés par le gouvernement canadien, en novembre 1976, qui ont permis de survivre à cette industrie québécoise, qui représente environ 66 p. 100 de l'ensemble des emplois du secteur au Canada.

La dépendance du Québec à l'égard des débouchés extérieurs apparaîtrait de façon plus complète dans une balance des paiements. Celle-ci serait cependant difficile à estimer parce que les données sont extrêmement incertaines, particulièrement pour l'évaluation de la part du Québec dans les importations canadiennes, qu'il s'agisse de matières premières ou de produits finis. L'estimation des importations québécoises de matières premières provenant des autres régions du Canada ne va pas sans difficulté. Enfin, on possède peu de données sur les mouvements de capitaux.

Compte tenu de toutes ces réserves, la meilleure approximation qu'on puisse faire correspond à un déficit de quelque \$2 milliards pour 1974. Ce chiffre tient compte de l'estimation des mouvements internationaux et internationaux de produits et de quelques services (transports, tourisme, services commerciaux). Il semble à présent que le Québec n'ait d'excédent que dans ses échanges de produits manufacturés avec le reste du Canada. Tous les autres postes (échanges internationaux de produits manufacturés, échanges internationaux de matières premières, échanges internationaux de matières premières et échanges d'un nombre limité de services) semblent se solder par des déficits.

Balance commerciale interrégionale du Québec en produits manufacturés, 1974
(en millions de dollars)

	Expéditions du Québec aux autres provinces	Expéditions des autres provinces au Québec	Solde
Aliments et boissons	822	1,031	-209
Tabac	198	136	62
Caoutchouc et produits en plastique	179	239	-60
Cuir	121	62	59
Textile	491	299	192
Bonneterie	161	50	111
Vêtement	587	84	503
Bois	146	118	28
Meubles	198	64	134
Papier et activités connexes	533	344	189
Imprimerie et édition	167	75	92
Métaux, première transformation	592	454	138
Fabrications métalliques	405	352	53
Machines	150	239	-89
Équipement de transport	282	549	-267
Produits électriques	495	512	-17
Produits minéraux non métalliques	89	107	-18
Produits du pétrole et du charbon	320	148	172
Chimie	540	518	22
Industries manufacturières diverses	192	193	-1
TOTAL	6 668	5 574	1 094

Il faut souligner que ces résultats ne sont pas exclusivement à la structure de la production. Sans doute, le fait pour le Québec, d'être spécialisé dans des industries de main-d'œuvre plutôt que de capital infléchit-il les résultats globaux. Il n'en reste pas moins que l'observation se vérifie aussi dans de nombreux secteurs où, a priori, on ne s'attendrait pas à des écarts significatifs entre les régions, par exemple les papiers, la chimie et le matériel de transport.

En 1974, les échanges interrégionaux de produits manufacturés se sont soldés pour le Québec par un excédent de l'ordre de \$1,1 milliard. Dans les 20 grands secteurs manufacturiers, la balance de ces échanges se caractérise par des excédents ou des déficits relativement importants, suivant les spécialisations manufacturières acquises. Les secteurs dits «mous», c'est-à-dire les secteurs manufacturiers bénéficiant d'une grande protection (cuir, textile, bonneterie, vêtement et meuble), sont tous fortement excédentaires, leur solde interrégional net approchant le milliard de dollars (voir le tableau suivant).

Comme le Québec est spécialisé dans des industries manufacturières en déclin structurel et que, d'une façon générale, nombre de ses entreprises fonctionnent en moyenne avec une productivité plutôt modérée à cause du vieillissement de l'équipement, c'est le Québec qui semble avoir un besoin certain de protection, douanière notamment, contre la concurrence internationale.

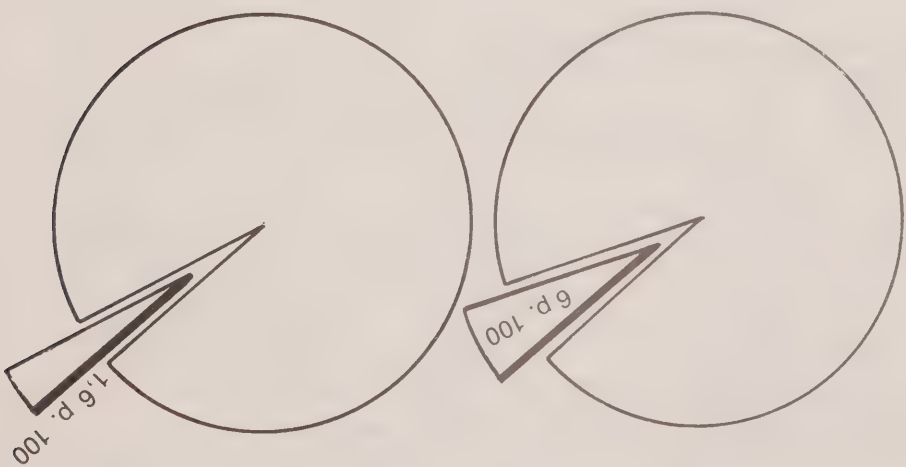
Pour estimer avec précision les gains et les pertes entraînés pour une région par l'application d'un tarif douanier, il faudrait avoir des données sur l'élasticité régionale de la demande et de l'offre. Ces informations sont difficiles à recueillir. Néanmoins, le transfert qui découle des échanges entre régions donne une approximation satisfaisante de l'impact régional d'un tarif protecteur. On multiplie pour cela le solde de la balance commerciale par produit de la région par le taux de la protection douanière de chacun des produits.

Les résultats de ce calcul approché sont présentes, pour l'industrie manufacturière du Québec, au tableau suivant sur les transferts implicites de revenus. Les gains et les pertes dus à la protection douanière y sont calculés pour les échanges de produits manufacturés et le taux nominal du tarif douanier de 1974. Les taux nominaux moyens de protection sont ceux du Canada. Un écart sensible entre la structure du commerce interrégional et celle des importations canadiennes pourrait biaiser l'estimation. Cependant, un calcul analogue par produit (plutôt que par groupe de produits) montre que les écarts sont modestes et que l'utilisation de taux nominaux moyens de protection ne fausse pas trop les résultats concernant le Québec.

On comprend pourquoi, lorsqu'il évoque une éventuelle union douanière, le Parti Québécois souhaite que des exceptions soient prévues pour l'alimentation et les véhicules automobiles: ce sont ceux qui représentent, pour le Québec, les plus importants secteurs. Ces derniers sont toutefois minimes en regard des bénéfices que les secteurs traditionnels du Québec retirent de la protection canadienne. Le secteur de l'habillement (gain de \$108 millions en 1974) représente à lui seul la moitié des bénéfices que le Québec retire du système tarifaire canadien.

Expéditions manufacturières par destination 1974

Origine	Destination	Région de l'Atlantique	Québec	Ontario	Région des Prairies	Colombie-Britannique	Étranger	Non réparti	Total
Région de l'Atlantique		41,1	9	7,5	0,9	0,5	34,3	6,7	100
Québec		4	49,5	19,3	4,2	2,3	13,7	7,0	100
Ontario		2,9	11,2	50,4	5,9	3,1	20,3	6,2	100
Région des Prairies		1,1	6,0	6,3	62,4	8,9	8,4	6,9	100
Colombie-Britannique		0,7	1,6	3,3	7,9	39,9	37,6	9,1	100



Les implications pour l'emploi

L'industrie manufacturière du Québec fait face à de nombreux problèmes. Elle est spécialisée dans des productions soumises actuellement à une vive concurrence internationale, notamment de la part des pays en développement. Cette industrie montre d'ailleurs généralement des signes de vieillissement: dans de nombreux secteurs manufacturiers, la part de l'emploi au Québec dépasse nettement celle de l'industrie dans la valeur ajoutée ou celle des expéditions. Le tableau ci-dessous résume cette situation générale, qui est détaillée en annexe, industrie par industrie.

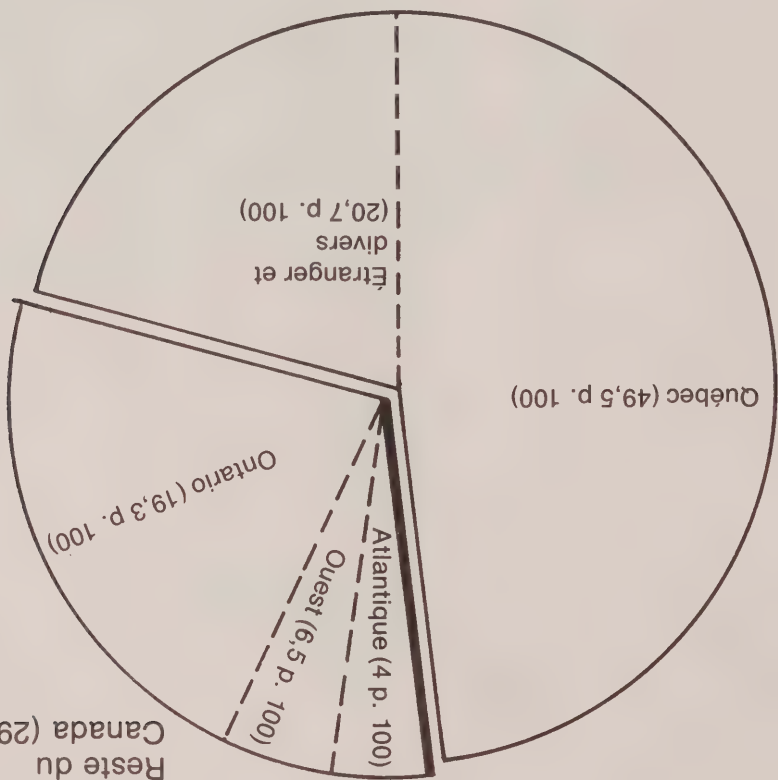
Répartition régionale de la production manufacturière au Canada en 1974

(en pourcentage)

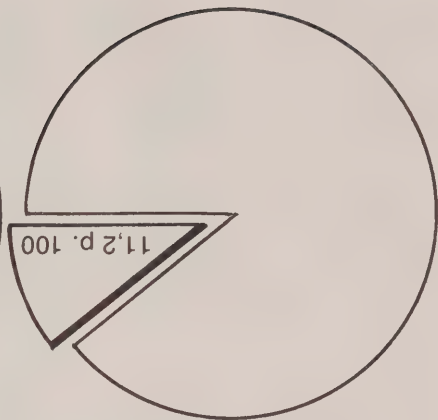
Région	Part dans les expéditions	Part dans la valeur ajoutée	Part dans l'emploi
Québec	27,2	26,7	30,3
Ontario	50,2	52,9	49,4
Autres régions	22,6	20,4	20,3
Canada	100	100	100

Expéditions manufacturières au Canada

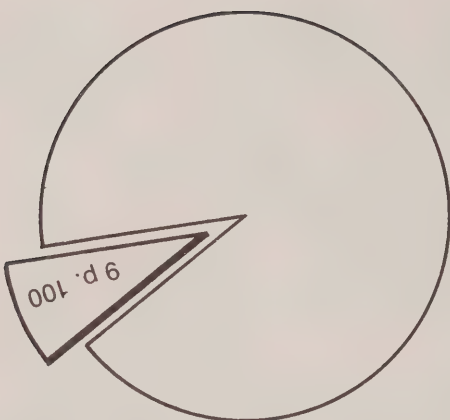
Du Québec au reste du Canada



Dé l'Ontario au Québec



De la région de l'Atlantique au Québec



Comme l'indique le tableau, la production manufacturière du Québec, de l'Ontario et des Prairies est axée sur le marché intérieur, soit la région même ou les autres régions du Canada. Par contre, aux deux extrémités du pays, une proportion élevée de la production manufacturière est expédiée à l'étranger. Alors que les exportations totales pour l'ensemble du pays, leur part dépasse le quatrième des expéditions totales pour l'Atlantique ainsi qu'en Colombie-Britannique.

La forte proportion des biens de consommation dans la production manufacturière du Québec en fait la province la plus dépendante des débouchés des autres régions canadiennes. Les enquêtes sur la destination des expéditions faites au Québec depuis 1961 révèlent que les autres régions du Canada ont régulièrement absorbé 30 p. 100 des expéditions manufacturières de la province — les deux tiers allant à l'Ontario et le reste étant à peu près également réparti entre les quatre provinces de l'Est et les quatre provinces de l'Ouest.

Au Québec, on fait volontiers remarquer qu'en 1974, les expéditions manufacturières destinées à l'Ontario ont représenté, \$4,33 milliards, alors que les expéditions manufacturières de l'Ontario au Québec atteignaient \$4,65 milliards. Et d'en conclure que l'Ontario pourrait perdre au moins autant, sinon plus, que le Québec advenant une séparation complète.

C'est la interpréter de façon simpliste les échanges interrégionaux: c'est la dépendance relative qui compte, et non la valeur absolue des échanges entre les deux régions. Alors que les ventes du Québec à l'Ontario représentent tout près d'un cinquième des expéditions manufacturières québécoises, les ventes de l'Ontario au Québec dépassent à peine un dixième des expéditions manufacturières ontariennes. Sur ce plan, le Québec est donc deux fois plus dépendant de l'Ontario que celui-ci ne l'est du Québec. Par ailleurs, les expéditions manufacturières de l'Ontario vers les autres régions du Canada sont supérieures à ses expéditions au Québec.

Un examen de l'importance relative du marché québécois pour l'industrie manufacturière des autres régions canadiennes met en évidence l'extrême disparité des degrés de dépendance mutuelle des deux partenaires éventuels d'une union douanière. Pour toutes les régions, le marché québécois a une importance limitée. Même dans le cas de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique, la dépendance à l'égard du Québec est trois fois faible que celle du Québec vis-à-vis du marché canadien.

La structure régionale des échanges, reflétant celle de la production manufacturière, indique que, dans les conditions présentes, c'est le Québec qui dépend le plus du maintien d'une union économique au Canada. C'est donc lui qui pâtirait le plus de tout changement tant soit peu important du régime de liberté des échanges qui règne dans la Fédération canadienne.

L'activité industrielle au Canada tend ainsi à se diffuser vers les régions périphériques, notamment la région de l'Atlantique, dont la part a progressé de 3,6 p. 100 à 4,9 p. 100 dans la même période, et la Colombie-Britannique, qui a vu sa part passer de 8,1 p. 100 à 9 p. 100.

Expéditions manufacturières par région

1967		1974	
en \$ milliards	en p. 100	en \$ milliards	en p. 100
Région de l'Atlantique	1,4	3,6	4,1
Québec	10,8	28,2	22,4
Ontario	20,0	52,1	41,4
Région des Prairies	3,1	8,0	7,2
Colombie-Britannique	3,1	8,1	7,4
Canada	38,4	100	82,5
			100,0

Les expéditions manufacturières de chacune des régions sont d'abord et avant tout destinées à la région elle-même. Dans un pays aux distances énormes, les coûts de transport peuvent justifier l'existence de nombreux secteurs de production en fonction des besoins régionaux. Le reste de la production est destinée aux autres régions du Canada et aux marchés extérieurs.

Expéditions manufacturières par destination

1974

Destination		Région du Canada		Autres régions		Origine	
		Région du Canada	Autres régions	Région du Canada	Autres régions	Non	Total
Région de l'Atlantique	41,1	17,9	34,3	6,7	100		
Québec	49,5	29,8	13,7	7,0	100		
Ontario	50,4	23,1	20,3	6,2	100		
Région des Prairies	62,4	22,3	8,4	6,9	100		
Colombie-Britannique	39,9	13,5	37,6	9,1	100		
Canada	49,8	23,7	19,8	6,8	100		

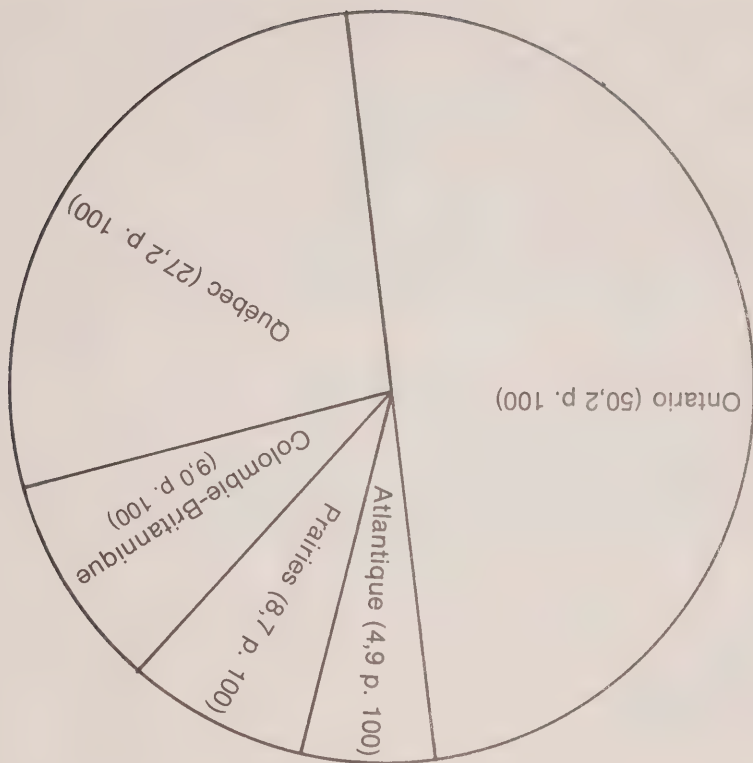
Une étude récente sur les réalités commerciales au Canada fournit ces chiffres en fonction du profil commercial de 1967. On y relève une hausse de 29,8 p. 100 (tel que mentionné ci-haut) à 31,2 p. 100 de la proportion des ventes du Québec au reste du Canada.

sont soldés pour le Québec par des déficits particulièrement importants ces dernières années à cause de la hausse considérable du prix du brut.

Dans le contexte d'une éventuelle association économique, l'ampleur et la nature des échanges du Québec ne sont cependant pas aussi importants pour les produits de base que pour les produits manufacturés. Il faut en effet savoir que les matières premières, et même les produits intermédiaires, sont de moins en moins frappés par les droits de douane, la tendance actuelle du commerce international étant de les éliminer complètement.

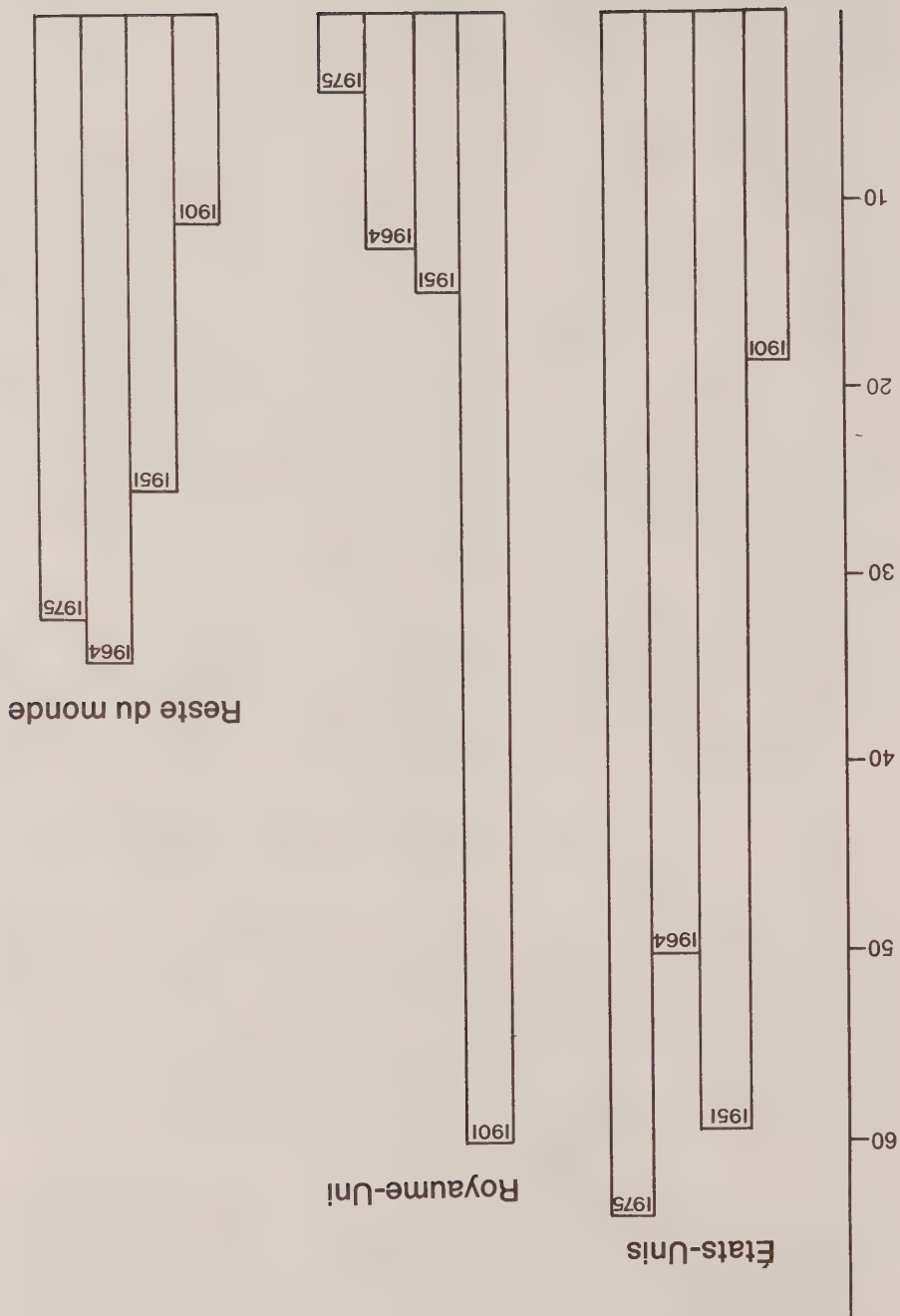
Quant aux produits manufacturés, la figure ci-contre montre bien que la position du Québec dans l'ensemble canadien est importante, même si elle n'est pas dominante comme celle de l'Ontario. La part de ces deux provinces dans la production nationale a fléchi depuis quelques années. Ainsi, la part du Québec, qui était de 27,2 p. 100 en 1974, avec des expéditions de l'ordre de \$22,4 milliards, accusait une baisse de 3,5 p. 100 par rapport aux 28,2 p. 100 enregistrés en 1967. L'Ontario a toutefois accusé un fléchissement identique, sa part passant de 52,1 p. 100 de l'industrie canadienne en 1967 à 50,2 p. 100 en 1974, soit un recul de 3,6 p. 100.

Expéditions manufacturières par région, 1974



Structure géographique des exportations canadiennes

(en pourcentage)



accès directs à l'océan, avait un important avantage géographique et de coûts de transport.

Depuis le début du siècle, les destinations des exportations canadiennes se sont profondément modifiées. Alors que, pendant longtemps et jusqu'au début du XIX^e siècle, le Royaume-Uni absorbait quelque 60 p. 100 des exportations canadiennes de marchandises, sa part n'a cessé de diminuer depuis pour atteindre que 5 p. 100 récemment. Par contre, la part des États-Unis, de quelque 30 p. 100 au début du siècle, est passée à 65 p. 100 ces dernières années. Depuis quelque temps, les exportations canadiennes vers le Japon sont sensiblement supérieures aux exportations vers le Royaume-Uni.

Quant aux importations, leur principale provenance a toujours été et reste, pour des raisons géographiques, les États-Unis. La part de ces derniers dans l'ensemble des importations s'est située à 60 p. 100 et plus dès le XIX^e siècle, pour s'établir à 68 p. 100 récemment.

Structure géographique des exportations canadiennes

(en pourcentage)

	1901	1951	1964	1975
États-Unis	28	59	52	65
Royaume-Uni	60	16	14	5
Reste du monde	12	25	34	30
TOTAL	100	100	100	100

La prédominance des échanges commerciaux avec les États-Unis devait se répercuter sur la localisation des activités économiques au Canada. L'est du pays a progressivement cessé d'être une région d'implantation industrielle privilégiée, l'activité économique aux États-Unis se déplaçant progressivement vers le centre d'abord, puis vers l'Ouest. C'est donc le centre du pays qui a vu naître l'industrie lourde, notamment la sidérurgie. Dans son sillage, la construction mécanique et les autres industries connexes se sont aussi implantées dans le centre du pays.

L'est du pays, et notamment le Québec, maintenait quelques grandes activités d'exportation, notamment la production minière et les pâtes et papiers. Ses industries de biens de consommation continuaient également leur expansion, de plus en plus tributaires de la protection douanière qui leur réservait une bonne part du marché intérieur canadien.

Avant de présenter les échanges de produits manufacturés, il faut analyser les échanges du Québec en produits de base. Le Québec en est à la fois un grand exportateur et un importateur important. Il est exportateur net de minerais métalliques, d'amiante et de bois. Il est aussi un grand importateur de blé et d'autres céréales, d'animaux sur pied, de fruits et légumes et de produits énergétiques, pétrole brut et gaz naturel. Les échanges de produits de base se

Les échanges entre le Québec et le reste du Canada

Les échanges à l'intérieur de la Fédération canadienne ont été modelés par de nombreux facteurs. Certains sont essentiellement économiques, comme la disponibilité des ressources et de la main-d'œuvre, qualifiée ou non, l'étendue du marché à desservir, les économies d'échelle, les coûts de transport, la présence des services commerciaux requis. D'autres facteurs sont liés à la politique économique, et en particulier à la politique commerciale—les droits de douane et la réglementation de certains aspects du commerce extérieur.

Les droits d'entrée ont pour but de protéger les producteurs intérieurs contre la concurrence internationale et de leur réserver l'ensemble ou une partie du marché canadien. Tous les systèmes douaniers du monde se ressemblent: ils favorisent les industries manufacturières nationales en laissant entrer en franchise, ou avec des droits symboliques, les matières premières, en imposant assez légèrement les produits intermédiaires et en imposant beaucoup plus lourdement l'entrée de produits industriels finis. Plus la valeur ajoutée est élevée, plus la protection douanière est forte. Seuls les produits principalement exportés, et donc correspondant bien à la dotation du pays en facteurs de production, sont défendus très légèrement.

Les prix intérieurs des industries protégées tendent à correspondre aux prix sur le marché international, accrus des droits d'entrée. Ainsi, l'importance relative des droits de douane vise simplement à couvrir la différence entre les coûts de production des usines canadiennes et ceux de leurs concurrents étrangers. Les industries protégées par les droits de douane sont donc dépendantes de cette protection: sans elle, c'est leur survie qui serait en jeu.

Pour bien comprendre la dimension et l'importance d'une éventuelle union douanière entre le Québec et le reste du Canada, il faut donc évaluer avec précision l'ampleur des échanges entre les deux marchés, leur nature et leur protection. C'est seulement ainsi qu'on peut connaître leur dépendance mutuelle. Il faut également comparer la dépendance des deux marchés vis-à-vis de l'étranger: le tarif commun que doivent négocier les deux pays par rapport aux pays tiers sera d'autant plus complexe à établir que les relations de deux partenaires avec l'étranger sont très différentes. Enfin, il n'est pas inutile d'évaluer la protection tarifaire de l'industrie québécoise et de voir si, dans le système actuel, le Québec «profite» de cette protection ou s'il «subventionne» des industries moins compétitives dans les autres régions du Canada.

Les relations commerciales du Québec avec l'extérieur

Le Québec est une des régions où l'industrialisation a été précoce et poussée. Cela découle en partie de la «politique nationale» du gouvernement canadien qui a imposé des droits d'entrée comme les vêtements. Cela est dû aussi à l'importance des échanges entre le Canada et le Royaume-Uni. Dans le commerce des matières premières avec le dernier pays, le Québec, grâce à ses

européenne. Il serait ainsi possible de présenter une réalité très peu connue au Canada et au Québec, celle du Benelux, tout en se référant à l'expression «marché commun». La préférence du Parti Québécois pour une union douanière de type Benelux s'explique principalement par l'absence, dans ce genre d'association, d'institutions vraiment supranationales. Il existe bien un Comité des ministres et un Conseil de l'union avec une représentation égale des pays membres, mais il n'y a pas de haute autorité (comme à la CECA) ni de commission (comme au Marché commun) disposant de pouvoirs réels. Sur tout, il n'y a pas d'évolution vers un parlement européen élu au suffrage direct: si la proposition était calquée sur le Marché commun européen, elle se rapprocherait en effet du fédéralisme canadien actuel.

Le Parti Québécois, en prévision de la campagne préférentendaire sur l'indépendance, fait préparer une série d'études et de documents. Il y aura d'abord les travaux exécutés sous la direction de Bernard Boivin, du ministère des Affaires intergouvernementales, travaux relativement techniques sur les formes d'association possibles et sur les flux commerciaux à l'intérieur du Canada. Il y aura également la publication des dossiers «noirs», c'est-à-dire les «métails économiques» de la Fédération. On aurait enfin un ou plusieurs documents politiques qui pourraient soutenir l'argumentation suivante en faveur de la souveraineté-association:

- c'est en utilisant les pleins pouvoirs d'un Etat moderne que le développement économique et social serait le mieux assuré et que le programme du Parti aurait le plus de chances d'être réalisé (thème des discours de certains ministres comme M.M. Landry, Parizeau ou Tremblay, pour qui «les vrais pouvoirs sont à Ottawa»);
- une association économique est compatible avec l'exercice des pleins pouvoirs d'un gouvernement national, ce dont l'histoire de l'Europe fournit plusieurs exemples;
- c'est une association économique qui servirait le mieux les intérêts et du Québec et du reste du Canada. «Notre projet reconnaît tout simplement que le Québec exporte une partie importante de sa production aux autres provinces canadiennes, et que celles-ci à leur tour trouvent au Québec un débouché essentiel», affirmait déjà le programme du Parti Québécois en 1972;
- l'étendue de l'association devrait dépendre des positions acceptables pour le Québec et pour le reste du Canada.

Le gouvernement du Québec a insisté sur l'intérêt qu'il y aurait pour le reste du Canada, et particulièrement pour l'Ontario, à garder ses liens économiques avec le Québec, ainsi que sur le fait que le reste du Canada réagirait sans doute d'abord négativement, mais qu'à la longue, face à l'inévitable, il préférerait s'associer plutôt que de laisser un «débouché riche et en pleine expansion», celui du Québec, à d'autres fournisseurs.

Reste à voir si ces assertions correspondent à la réalité des échanges entre le Québec et le reste du Canada. La négociation d'une association économique, comme les chapitres suivants le démontreront, sera énormément difficile et peut-être même impossible.

Le type d'association appuyé par le Parti Québécois serait peut-être une association inspirée principalement de l'union douanière Benelux, mais qui emprunterait le plus possible la terminologie de la Communauté économique

Libérale. Dans ce cas, le Parti Québécois devrait prendre position. Le gouvernement du Québec devrait d'abord obtenir le mandat de négocier. Il lui faudrait préciser, avant le référendum, le type d'association recher-

ché. Dans ce cas, le Parti Québécois devrait prendre position. Le gouvernement du Québec devrait d'abord obtenir le mandat de négocier. Il lui faudrait préciser, avant le référendum, le type d'association recher-

ché. Dans ce cas, le Parti Québécois devrait prendre position. Le gouvernement du Québec devrait d'abord obtenir le mandat de négocier. Il lui faudrait préciser, avant le référendum, le type d'association recher-

ché. Dans ce cas, le Parti Québécois devrait prendre position. Le gouvernement du Québec devrait d'abord obtenir le mandat de négocier. Il lui faudrait préciser, avant le référendum, le type d'association recher-

Dix ans après la fondation du Parti Québécois

Après dix ans de l'existence du Parti Québécois, il est intéressant de constater que, 10 ans après la fondation du Parti, cette notion reste encore floue.

Le dernier congrès du Parti Québécois, en mai 1977, donne une idée de ses positions officielles sur la notion d'association économique. Il faut admettre que, 10 ans après la fondation du Parti, cette notion reste encore floue.

Par contre, le Parti Québécois désire fermement maintenir les productions qui représentent les spécialisations traditionnelles de la province, pour des raisons d'emploi bien compréhensibles. Or, ces productions sont menacées non seulement par les autres producteurs canadiens, mais par les entreprises de pays tiers, dont les coûts salariaux sont incomparablement plus bas. Le maintien des productions traditionnelles du Québec exigerait donc une protection considérable, dont le coût devrait être assumé par l'ensemble du pays.

Quant aux secteurs «mous», en régression structurelle, ils devraient être réorganisés par fusion, regroupement ou autrement, au besoin avec l'aide d'une société de réorganisation industrielle à créer par le gouvernement du Québec. Cette réorganisation serait programmée «de façon à ce que toute diminution possible d'activité dans un secteur devenu désuet coïncide avec l'ouverture d'un secteur nouveau, et que, simultanément, soit réalisé le recyclage de la main-d'œuvre». En termes plus directs, le programme annonce le besoin d'une protection accrue pour les secteurs «mous».

Une troisième série d'exceptions toucherait les produits pour lesquels l'Etat et ses institutions représentent une partie importante de la demande. Le pouvoir d'achat des secteurs public et parapublic devrait servir suivant le programme, «à soutenir l'expansion d'entreprises québécoises».

Dans l'ensemble, ces exceptions n'ont rien de particulier dans l'expérience des associations. En effet, lorsque plusieurs pays envisagent une association économique, ils le font généralement sous certaines conditions concernant des secteurs spécifiques. Certaines activités, dans l'un ou l'autre des pays partenaires, peuvent paraître trop vulnérables et condamnées à une extinction rapide si elles doivent, du jour au lendemain, faire face à la concurrence de producteurs mieux placés. Le but des exceptions est de rendre l'intégration des deux économies moins pénible.

Toutefois, lorsque deux économies se développent depuis longtemps de manière intégrée, le problème des exceptions ne peut être envisagé de la même façon que lorsque deux pays se décident à s'associer. Une longue histoire de développement économique commun a nécessairement produit une certaine division du travail et une certaine spécialisation dans l'ensemble du territoire intégré suivant les avantages comparés. Si la souveraineté-association devait entraîner une remise en question fondamentale de ces spécialisations et si le Québec voulait en infléchir la répartition trop en sa faveur, l'intérêt qu'auraient les autres parties du pays à rechercher l'association avec le Québec serait considérablement diminué. Par rapport à la structure actuelle des investissements, de la production et des échanges interrégionaux, la stratégie économique que du Parti Québécois, si elle était appliquée conformément à son programme, conduirait à un détournement sensible des investissements, de la production et des échanges en faveur du Québec et au détriment du reste du pays.

Les concessions exigées du reste du Canada

Concrètement, les objectifs du Parti Québécois se résument à vouloir accroître la part du Québec dans la production de toute une série de biens qui ne figurent pas actuellement à un niveau considéré comme acceptable dans la structure de production du Québec. Il s'agit notamment de la viande, des fruits et légumes, des produits sidérurgiques, des constructions mécaniques, des machines, du matériel de transport et des produits de pointe. À présent, une partie de ces produits est importée des autres régions du Canada. Ces courants interrégionaux ne pourraient être diminués dans la majorité des cas qu'à l'aide d'une discrimination artificielle, au détriment des produits des autres régions de l'éventuelle union douanière.

Les exceptions à négocier

Dans son programme officiel de 1978, le Parti Québécois opte pour un type d'association beaucoup moins exigeant que celui que le fondateur du Mouvement souveraineté-association avait en vue. Il ne s'agit plus d'une reconduction pure et simple du marché commun canadien mais d'une longue série de modifications au *statu quo* qu'il faudra négocier.

Une première série d'exceptions s'appliquerait aux produits agricoles. Le programme opte en effet clairement pour la maximisation de la production intérieure et la réduction des importations dans toute la mesure du possible. A ce sujet, les principaux points du programme se lisent comme suit:

1. Protéger les producteurs québécois contre l'importation abusive de denrées concurrentielles;

(a) en intégrant à des systèmes coopératifs de transformation et de vente ou à des groupements de producteurs agricoles les canaux de distribution appartenant à des intérêts étrangers,

(b) en établissant des systèmes de protection.

2. Etablir une politique d'auto suffisance dans les domaines où le Québec profite d'avantages comparatifs.

3. Créer une commission québécoise de grains de provende ayant pour fonction l'achat, l'entreposage, la vente, l'exportation et l'importation de ces grains.

4. Poursuivre et améliorer les programmes actuels de soutien des prix agricoles en permettant que, dans tout secteur de production agricole, l'Union des producteurs agricoles soit mandatée avec pleins droits de négociation pour l'établissement des prix de soutien, des quotas de production, des contingents et autres réglementations.

Ces points du programme agricole du Parti Québécois donnent l'impression que le Québec devrait, dans la mesure du possible, devenir autosuffisant en matière agricole et n'importer que les produits pour lesquels les coûts de production seraient trop défavorables.

Une deuxième série d'exceptions est prévue pour des produits industriels, spécifiquement dans les secteurs du fer et de l'acier, de la construction mécanique, de la construction de machines et des véhicules automobiles. Le programme entend en effet:

Privilégier et contrôler l'expansion de l'industrie lourde, en particulier la sidérurgie et les industries connexes: construction mécanique, machinerie, outillage et matériel de transport. Voir à la création d'une industrie de fabrication de véhicules-moteurs (automobiles, camions, tracteurs, etc.).

Le programme précise par ailleurs qu'il faudra «exclure toute participation étrangère des secteurs industriels où il importe de modifier le comportement des entreprises pour le rendre conforme à l'intérêt public (ex.: la sidérurgie primaire)».

Le programme officiel du Parti en 1975 laisse encore la porte ouverte à un type d'association assez large. Il propose en effet la libre circulation des marchandises entre le Québec et le Canada «tout en prévoyant un régime particulier touchant les denrées agricoles». Le programme va cependant plus loin en prévoyant, «si possible, l'harmonisation et la coordination d'un nombre plus grand de politiques économiques de même que la mise en commun d'un certain nombre de services incluant les mécanismes monétaires».

Toutefois, la dernière version officielle du programme du Parti, adoptée au congrès de mai 1977, élimine toute référence à la question monétaire. Le thème de l'association économique est relégué à la treizième et dernière section du chapitre intitulé «*Noire vie économique*», laquelle porte le titre significatif: «*Les relations économiques extérieures*». Tout en vidant davantage de son contenu le projet d'association avec le reste du Canada pour le réduire à une union douanière assortie d'une longue série d'exceptions, on ouvre plus grande la porte à diverses solutions de rechange. Après avoir admis que les économies du Canada et du Québec «sont, dans une bonne mesure, complémentaires», on ajoute que le Québec «doit rechercher l'élargissement de ses marchés».

Les trois principaux points du programme de «relations économiques extérieures» adoptés lors du congrès du Parti de mai 1977 sont les suivants:

1. Reconnaître le degré actuel d'intégration des économies québécoise et canadienne (surtout ontarienne) et l'avantage réciproque de conserver le principe de la libre circulation des marchandises entre ces deux marchés; à cette fin, renoncer, avec la réciprocité de l'autre partie, à l'établissement des tarifs douaniers entre les deux, tout en prévoyant un régime particulier touchant les denrées agricoles.
2. Discuter et conclure, si telle est la volonté des parties, une union douanière formalisant cette renonciation réciproque et procéder à l'harmonisation et à la coordination des institutions et des politiques économiques du Québec avec le Canada de façon à favoriser le développement de l'ensemble tout en sauvegardant les intérêts du Québec.
3. Compte tenu de ce qui précède et cherchant à diversifier les échanges commerciaux, envisager de concert avec toute partie avec laquelle le Québec peut être lié par traité, convention ou accord, l'établissement d'autres accords économiques jugés avantageux pour le Québec.

Le programme élabore peu le concept d'association envisagé. Il se contente d'indiquer qu'on tâchera de négocier une union douanière permettant la libre circulation des produits et, donc, la poursuite des échanges traditionnels avec le reste du Canada. Par ailleurs, le programme fait allusion à une possibilité pour le moins surprenante, celle que le Québec, tout en faisant partie d'une union douanière avec le reste du Canada, puisse aussi chercher à s'associer à une zone de libre-échange plus étendue. Cette possibilité s'accorde mal avec le concept de l'union douanière, qui suppose une politique commerciale coordonnée entre les deux partenaires.

institutions indispensables à une association économique de type Marché commun. Benelux ou Union économique belgo-luxembourgeoise.

Des accords complémentaires pourraient être conclus dans les autres domaines exigeant une coordination. Le texte mentionne, à titre d'exemple, la Voie maritime du Saint-Laurent, les problèmes des minorités, les échanges radio-TV, la citoyenneté, la libre circulation de la main-d'œuvre. Selon le projet, il y aurait aussi «des réunions régulières de Conseils de ministres conjoints et des sessions plus ou moins fréquentes de délégations des deux Parlements».

Depuis 1968, M. Lévysque est resté personnellement fidèle, pour la plupart, à sa conception de la souveraineté-association: c'est la même approche qu'il a prônée dans son allocution devant l'*Economic Club* de New York, le 25 janvier 1977.

Ce nouveau «partnership» pourra prendre la forme d'un marché commun, d'une union douanière, permettant la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, à la manière des pays de l'Europe occidentale. Si le désir est réciproque, nous sommes même prêts à aller au-delà, vers une union monétaire qui permettrait aux deux communautés de procéder au changement de statut constitutionnel avec le minimum d'incertitude pour les agents économiques.

L'évolution de la pensée du Parti Québécois

Le Parti Québécois, de son côté, si on s'en remet à son programme, a adopté une ligne de conduite différente de celle quelquefois exprimée par son chef. Dans les versions successives du programme du PQ, le Parti et ses membres ont de plus en plus mis l'accent sur le contenu souverainiste du projet séparatiste, et de moins en moins sur les détails de l'association économique avec le reste du Canada.

Ainsi, pour le congrès de 1972, le Parti prépare une brochure—*Quand nous serons vraiment chez nous*—dont le dernier chapitre est consacré aux relations «Québec-Canada». On y parle des rapports que le Québec devrait maintenir avec le Canada après l'indépendance.

On y parle d'abord d'une «union douanière souhaitable et pour ainsi dire inscrite sur la carte». En 1972, le Parti Québécois estime que «si jamais une union douanière devait quand même nous joindre aux États-Unis, elle se ferait d'un commun accord entre tous les participants, le Québec et le Canada décidant ensemble du rythme qui leur est possible. Nous n'avons surtout pas à nous porter volontaires tout seuls, et prématurément».

Ce même document juge l'union monétaire «hautement problématique» et pose donc la question: que faudrait-il ajouter à l'union douanière pour la transformer en marché commun? La réponse est on ne peut plus explicite:

Si le projet d'union monétaire devait tomber et que nous n'ayons alors qu'à aménager nos seules relations commerciales avec le Canada, nous proposons donc que les accords initiaux n'aillent pas au-delà d'une union douanière assortie d'ententes sur les transports. La coordination des politiques économiques ou fiscales peut attendre...

Le Parti Québécois et la notion d'association

L'évolution de la pensée de M. René Lévesque, premier ministre du Québec

Le mouvement séparatiste québécois, depuis que M. René Lévesque en est devenu le chef de file, a pris position en faveur d'une association économique étroite avec le reste du Canada. Cela apparaît très clairement dans le Manifeste de M. René Lévesque et dans son livre, *Option Québec*, publié en 1968.

Comme l'explique M. Lévesque, le développement économique du Canada et du Québec s'est réalisé sous le signe de l'interdépendance, d'activités complémentaires et d'innombrables initiatives économiques: cette armature commune doit être maintenue. Ce serait donc l'association économique des deux États qui répondrait le mieux à l'intérêt commun: «union monétaire, communauté tarifaire, union postale, question de la dette, coordination des politiques...».

Dans le chapitre sur l'association économique du livre *Option Québec*, M. Lévesque écrivait notamment:

Sur cette table, ce que nous proposons au Québec de déposer, c'est un projet d'association comportant: union monétaire et «marché commun» ainsi que leur complément logique, la coordination des politiques fiscales.

L'association de type «marché commun» serait conclue pour une période assez longue, alors que l'accord d'union monétaire serait adopté au début pour une période d'essai de cinq ans. Si, de part et d'autre, les résultats étaient jugés satisfaisants, cet accord pourrait être renouvelé. La Banque du Canada deviendrait une société en participation des deux États, et le Conseil d'administration serait paritaire, avec alternance au poste de gouverneur. «Cette Banque émet et surveille une monnaie commune, administre conjointement les réserves et la dette et protège la stabilité des deux États.

Le projet de marché commun comporte d'abord une union douanière qui prohiberait la perception de tout droit de douane entre les deux États membres et maintiendrait une barrière tarifaire commune face aux pays tiers. L'accord d'union douanière devrait être négocié en vue de corriger certaines «anomalies» du régime douanier actuel et porterait sur au moins 20 ans. Toute modification ultérieure des tarifs douaniers ne pourrait provenir que de la consultation régulière des deux ministres concernés, qui devraient s'entendre sur les avantages et les inconvénients des modifications projetées.

Le fonctionnement sans heurts de l'union monétaire et douanière suppose aussi, reconnaissait M. Lévesque, la coordination fiscale. Celle-ci devrait être l'œuvre de comités permanents de fonctionnaires désignés par les deux États. Ces comités mixtes formeraient «un ensemble bien intégré sous un secrétaire général, formant la «haute autorité» administrative de l'association. Un tribunal d'arbitrage s'imposerait également». De plus, M. Lévesque énumérait les

important que la Belgique, les recettes douanières sont partagées depuis non au prorata des populations, mais en fonction des importations effectives en provenance des pays tiers.

En matière de coopération monétaire, le rôle du partenaire principal, la Belgique, est indiscutable. Aucune disposition ne permet au Luxembourg d'être représenté au Conseil d'administration de la Banque nationale de Belgique. Quant à l'Institut belgo-luxembourgeois de changes, organisme habilité à réglementer les opérations de change, il est présidé par le gouverneur de la Banque nationale de Belgique et dirigé par un Conseil de neuf membres (dont le président). Trois d'entre eux sont des sujets luxembourgeois: le président de la Commission bancaire du Luxembourg et deux représentants du ministère des Finances du grand-duché.

Dans l'ensemble, la politique économique et financière de l'Union est très largement dominée par la Belgique. Elle est inspirée par la conjoncture économique régnant dans ce pays.

Au-delà des résultats obtenus en matière d'intégration économique et financière, l'UEBL s'est distinguée par le régime égal accordé aux citoyens et aux entreprises des deux pays, les sujets des deux pays, personnes et entreprises, bénéficient de la liberté d'établissement sur l'ensemble du territoire de l'Union. Toutes les soumissions publiques sont ouvertes aux entreprises des deux pays.

Au début, l'UEBL disposait d'institutions communes réduites. Il n'y en avait que trois, et de dimension fort modeste:

- *Le Conseil supérieur de l'Union*, organe consultatif chargé d'assurer la liaison entre les deux gouvernements en vue de l'exécution de la Convention. Il était composé de cinq membres (trois Belges et deux Luxembourgeois), le président étant choisi parmi les membres belges;
- *le Conseil d'administration mixte*, chargé d'uniformiser l'administration de l'Union douanière. Le Conseil était composé de trois membres, deux d'entre eux, dont le président, sujets belges et le troisième sujet luxembourgeois, nommés par leur gouvernement. Il exerçait les attributions administratives courantes de l'Union: interprétation uniforme des lois, tarifs et règlements en matière de douanes et accise, établissement du budget des dépenses communes et répartition des recettes communes, avis motivés sur des sujets soumis à son attention par les deux gouvernements en matière de douane, d'accise et de recettes et de dépenses;
- *le Tribunal arbitral*, qui devait trancher les différends susceptibles de s'élever entre les deux gouvernements au sujet de l'interprétation et de l'application des différentes clauses de la Convention.

Ce cadre institutionnel présentait d'importantes lacunes. Peu de progrès significatifs furent enregistrés jusqu'en 1963, date à laquelle un nouveau protocole vint modifier sensiblement la structure institutionnelle.

À cette date, un *Comité des ministres* devint l'organe décisionnel suprême, permettant des échanges entre les deux gouvernements sur des sujets aussi bien de politique commune que d'administration. Un nouveau *Conseil des douanes* prit en charge l'interprétation des lois, tarifs et règlements douaniers, tandis qu'une *Commission administrative* héritait des attributions de l'ancien Conseil supérieur de l'Union et d'une partie de celles de l'ancienne Commission mixte.

Le rôle du partenaire principal

Les nouvelles institutions ont évolué vers une représentation plus équilibrée. Le Comité des ministres et la Commission administrative sont devenus paritaires, avec un nombre égal de représentants — ministres et fonctionnaires — de part et d'autre. Le Conseil des douanes, par contre, se compose de trois membres: deux, dont le président, sont des sujets belges et le troisième est luxembourgeois. Il reste, malgré cette évolution, que c'est la Belgique qui est la puissance dominante. Son poids économique d'une part, la large concordance des intérêts économiques des deux partenaires d'autre part, ont permis de trouver des solutions mutuellement satisfaisantes sans recourir à des votes ou à des arbitrages. La démonstration la plus éloquente en est que le tribunal d'arbitres, bien qu'il continue à exister sur papier, n'a jamais eu de cas à trancher.

En 1972, une modification est intervenue dans le partage des recettes douanières. À la demande du Luxembourg, importateur relativement plus

L'union douanière a été interprétée, dès le départ, comme une politique commerciale commune: il était entendu que la Belgique devait s'efforcer d'obtenir de tous les pays avec lesquels elle était liée par des traités de commerce que les avantages en soient étendus au Luxembourg; il était aussi stipulé que tout nouveau traité de commerce devait être négocié au nom de l'Union après consultation du gouvernement luxembourgeois.

Le traité de 1921 était muet en matière de contingents, lesquels ne se sont généralisés que pendant la crise économique des années 1930. La Belgique comme le Luxembourg recoururent alors aux contingents, dont certains furent imposés comme des mesures communes, le Luxembourg ayant, le fait accompli, accepté la décision de la Belgique. Les deux pays imposèrent aussi des contingents distincts et parfois contradictoires. La convention de 1935 corrigea cette anomalie en faisant entrer le contingentement dans la politique commerciale commune.

L'union douanière n'était qu'une partie de la convention, l'autre concernant l'union monétaire. L'unité monétaire commune est le franc belge, une quantité minime et rigoureusement limitée de francs luxembourgeois circulant au Luxembourg seulement. Sauf pendant quatre ans (1935-1939), les deux francs ont été à la parité, ce qui simplifiait toutes les opérations financières entre les deux pays, ainsi que le partage des recettes douanières communes.

Pendant le bref intermède de 1935-1939, le Luxembourg ne suivit pas la Belgique dans ses dévaluations: il a gardé de l'expérience un assez mauvais souvenir à cause des complications dues à l'utilisation du franc belge comme moyen de paiement légal au Luxembourg. Les mouvements de produits étant libres entre les deux pays, le Luxembourg, confronté à la concurrence des articles belges dévalués, dut se résoudre à subventionner des secteurs entiers de son économie. Par conséquent, il dut aussi exercer une pression déflationniste beaucoup plus considérable sur ses prix et ses coûts que la Belgique.

C'est la Banque nationale de Belgique qui est responsable de la politique monétaire et financière pour l'ensemble de l'Union. C'est la Belgique qui fixe, depuis la Guerre, le taux de change de la monnaie belge et luxembourgeoise. Le total de la monnaie métallique et papier émise par le gouvernement luxembourgeois ne peut excéder le vingt-neuvième de la circulation monétaire légalement autorisée par la Banque nationale de Belgique, soit plus 150 millions de francs. La Banque nationale de Belgique peut avancer des fonds sur demande au gouvernement luxembourgeois jusqu'à une limite nominativement fixée, qui équivalait à environ 10 millions de dollars canadiens. L'usage général des francs belges par l'économie luxembourgeoise est couvert par un bon du Trésor luxembourgeois donné à la Banque nationale de Belgique, qui ne porte pas intérêt mais dont une fraction doit être amortie par le Luxembourg. En cas de dissolution de l'Union, le bon devrait être remboursé. En revanche, le Luxembourg participe, toujours au prorata de sa population, soit un vingtième, aux profits des opérations de la Banque nationale de Belgique, ainsi qu'aux bénéfices de toute réévaluation éventuelle des réserves d'or et de change de cette banque. Une agence de la Banque nationale de Belgique est établie à Luxembourg, auprès de laquelle les institutions bancaires luxembourgeoises peuvent faire récompter des effets.

Belgique.

Les règles de cette union sont simples: chaque pays garde son administration douanière, laquelle est responsable des produits des pays tiers qui entrent sur le territoire national. Les recettes des droits de douane et d'accise communs sont versées à un fonds commun. Après déduction des dépenses des deux administrations des douanes et accise, le solde du fonds est réparti au prorata des populations. Celles-ci ayant été estimées en 1921 à 7,5 millions et à 275 000 personnes pour la Belgique et le Luxembourg respectivement, un vingt-neuvième des recettes va au gouvernement luxembourgeois, le reste à la

sont modifiés.

L'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL), d'abord envisagée comme une union économique et monétaire complète, connut divers aménagements dictés par les circonstances, sans que les principes fondamentaux en

Le Luxembourg se tourna d'abord vers la France. La population, consultée par référendum, se prononça à une forte majorité pour l'union économique avec la France, de préférence à la Belgique. Malgré cela, la France se récusait le Luxembourg n'eut d'autre choix que de négocier avec la Belgique.

Cette union constitue, en quelque sorte, un accident de l'histoire. Entre 1842 et 1918, le grand-duché faisait partie du *Zollverein*, l'union douanière des Etats allemands. Le *Zollverein* ayant été dissout à la fin de la Première guerre mondiale, un petit pays comme le Luxembourg, hautement spécialisé et modelé par 76 ans d'appartenance à un vaste marché, devait trouver de nouveaux partenaires capables de soutenir son économie.

On ne connaît qu'un seul exemple d'union économique et monétaire, celui de l'Union belgo-luxembourgeoise. La convention établissant une union économique entre la Belgique et le grand-duché de Luxembourg date du 25 juillet 1921.

L'union économique et monétaire

L'évolution économique des dernières années ayant été beaucoup moins favorable qu'au cours de la période précédente, de nouveaux membres étant entrés dans la Communauté et trois autres se préparant à s'y joindre, celle-ci traverse des temps difficiles. L'élection du Parlement européen au suffrage universel pourrait permettre l'apparition de solidarités supranationales. Cependant, tout progrès dans l'intégration touchera désormais des domaines considérés comme essentiels du point de vue de la souveraineté nationale. Il sera donc marqué de la plus grande prudence.

Encore récemment, un membre de la Commission des CEE, M. Giolitti, déclarait que «la Communauté n'a pas été établie dans l'unité, et donc la fonctionner un marché commun, mais elle doit promouvoir l'unité, et donc la solidarité des peuples entre eux; elle doit s'occuper des problèmes qui touchent à la vie quotidienne de ses habitants tels que la création d'emplois, la construction d'usines, l'amélioration du réseau routier, etc.».

seulement en matière économique mais aussi sur le plan politique.

raisons: d'une part, une certaine intégration politique servirait de garant contre les explosions toujours possibles d'antagonismes séculaires; d'autre part, l'Europe pourrait devenir un partenaire égal aux deux grandes puissances, non

évidemment malaisé à appliquer. Ce ne sont pas les ententes qui sont prohibées—elles peuvent même obtenir une reconnaissance légale à la condition d'être enregistrées—mais leurs effets nocifs possibles. La Cour de justice n'a eu à se prononcer qu'exceptionnellement sur de tels cas.

Une des questions les plus difficiles à régler a été la politique agricole commune. C'est dans ce secteur que les différences étaient particulièrement accusées, et les politiques de soutien impliquaient manifestement des transferts de revenus des consommateurs de certains pays aux producteurs d'autres Etats membres. Le Conseil détermine les prix directeurs des différents produits agricoles, prix beaucoup plus élevés que sur les marchés mondiaux; la Communauté opère, sur les importations provenant des pays tiers, des prélèvements représentant la différence entre le prix directeur et le prix à l'importation. Les produits agricoles exportés de la Communauté doivent l'être aux prix internationaux, la Communauté versant la différence entre le prix directeur et le prix à l'exportation. Ces opérations relèvent du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles. Le Fonds intervient aussi sur les marchés intérieurs pour maintenir le niveau des prix directeurs par des opérations de stockage. Des lignes directrices de production par pays membre existent également, le Fonds n'a pas à financer des déséquilibres structurels permanents.

Vers une confédération des Etats d'Europe occidentale

Dans l'ensemble, le Marché commun semble avoir produit de très bons résultats, particulièrement pour la libre circulation des biens et des personnes. Dans d'autres domaines, par contre, les résultats restent plus modestes: la libre circulation des capitaux n'est pas réalisée entre tous les Etats membres; la coordination des politiques fiscales et monétaire fut très limitée; la politique agricole commune entraîne des détournements de fonds appréciables, des complexités administratives et des coûts d'alimentation élevés; et la politique régionale n'a eu qu'un impact mitigé.

Le président de la Commission de la CEE, M. Roy Jenkins, en mettant en évidence les problèmes soulevés par l'absence d'une union monétaire, citait récemment les hommes d'affaires européens qui «se plaignent clairement et à juste titre de la difficulté, voire de l'impossibilité, de prévoir une dimension européenne pour leurs entreprises en raison des risques actuels de change et des incertitudes inflationnistes entre les Etats membres».

C'est d'ailleurs pourquoi, au cours de son actuel mandat, le président a relancé l'idée de l'Europe des monnaies. Il a évoqué les avantages de cette Europe qui, a-t-il déclaré, «sans nos divergences et nos divisions sur le plan monétaire, seraient comparables à ceux des Etats-Unis». Grâce à l'intégration monétaire, selon M. Jenkins, «le bien-être économique de l'Europe serait fondamentalement amélioré», tandis que sans cette union monétaire, «l'Europe est encore loin de tirer pleinement parti des avantages potentiels qu'offre la Communauté en tant que marché commun».

Si la CEE survit malgré ses difficultés, c'est sans doute parce qu'elle ne constitue qu'une étape vers un objectif à caractère politique, celui d'une confédération des Etats d'Europe occidentale. Depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, cette unification de l'Europe occidentale est prônée pour deux

Au-delà de la suppression des tarifs douaniers internes, il est rapidement apparu qu'une harmonisation de la fiscalité indirecte était souhaitable si on voulait éviter soit l'apparition de barrières fiscales, soit l'introduction d'un système administratif trop lourd, faisant appel à de nombreux droits compensatoires et ristournes de taxes. Progressivement, les Etats membres se sont ralliés au principe de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dont ils ont aussi unifié les taux.

L'harmonisation s'est ensuite étendue à l'énergie, les nombreuses entreprisedes publiques présentes dans ce secteur pouvant, si elles le voulaient, fausser la concurrence par une tarification favorable à leurs clients. Une certaine harmonisation des prix de l'énergie a donc paru souhaitable.

Des problèmes analogues existent par ailleurs en matière de transports, où des mesures discriminatoires peuvent fausser la concurrence. Il s'agit donc d'obtenir des tarifications équitables, qui ne fassent aucune discrimination entre produits nationaux et produits des autres pays de la Communauté.

De plus, en vertu des articles 103 et 105 du traité de Rome, les politiques conjoncturelle et monétaire sont réputées être d'intérêt commun; à ce titre, les Etats membres doivent les coordonner, en étroite collaboration avec les institutions de la CEE. Bien que la Commission dispose d'un comité conjoncturel et d'un comité monétaire compétents pour ces questions, il semble bien que les résultats obtenus soient plutôt modestes. Les politiques suivies sont, de temps à autre, très divergentes. Mais c'est évidemment dans ces domaines que l'on touche de plus près à la souveraineté des Etats membres.

Même avant l'établissement de la CEE, les Etats membres avaient des politiques régionales d'inspiration commune: éviter une trop grande concentration des activités pour des raisons économiques, sociales et politiques, et mieux équilibrer les activités en favorisant les régions peu développées. La même politique a été reprise par la Communauté. La Banque européenne d'investissement devait d'une part assister les pays moins développés de la CEE et d'autre part participer aux investissements de développement régional. Le sud de l'Italie, par exemple, a bénéficié de son concours tout comme la Bretagne, dont le programme d'électrification a été partiellement financé par la Banque.

La libre circulation des personnes valait pour toutes les catégories professionnelles. Graduellement, la liberté d'exercer une profession quelconque dans un autre Etat membre a été acceptée et les entraves imposées par les organisations professionnelles ont été systématiquement réduites. En matière sociale, la CEE est tenue par le Traité d'inciter les Etats membres à égaliser les salaires masculins et féminins pour le même emploi et à accorder des congés payés comparables. Par ailleurs, le Fonds social européen peut être assimilé à une caisse de compensation assurant un financement communautaire du chômage structurel attribuable au processus d'intégration ainsi que du recyclage et de la réinstallation des travailleurs touchés.

La CEE doit aussi veiller aux conditions de concurrence. Le Traité s'inspire à cet égard de la législation antitrust américaine et de la législation allemande des cartels. Alors que la CEEA procède en la matière par règlementation directe, la CEE tâche de préserver la concurrence en appliquant le principe d'abus de position dominante». Un principe qualitatif de ce genre est

La première tâche de la Communauté économique européenne était la suppression des tarifs douaniers entre Etats membres et l'introduction d'un tarif extérieur commun envers les pays tiers. Les droits de douane intérieurs et les taxes équivalentes ont été éliminés et le tarif extérieur commun appliqué en moins de 10 ans après l'entrée en vigueur du traité de Rome (1^{er} janvier 1958). Les contingents d'importation des produits industriels ont été éliminés en trois ans et ceux des produits agricoles en plus de 10 ans. Ainsi, la libre circulation des produits a été obtenue dans un délai relativement court; ce résultat doit être attribué en bonne partie à la conjoncture économique générale exceptionnelle, favorable qui a régné en Europe occidentale entre 1958 et le début des années 1970.

- le *Fonds européen de développement*, qui administre les programmes d'aide de la Communauté aux pays en développement associés;
- un *Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles*, qui assure le financement de la politique agricole de la Communauté;
- Un *Fonds social européen*, qui encourage la mobilité géographique et professionnelle de la main-d'œuvre au sein de la Communauté en contribuant financièrement à des programmes de mobilité;
- Une *Banque européenne d'investissement*, qui contribue au développement du territoire commun en faisant ou en facilitant des investissements dans les régions peu favorisées par la libre circulation des capitaux;

Touchant à tous les domaines de la vie économique, la CEE a dû disposer d'un certain nombre d'institutions spécifiques:

Le Conseil des ministres, le Parlement et la Cour de justice supervisent trois institutions: la CEE, la CECA et l'Euratom (ce dernier, créé en même temps que la Communauté, ayant pour mission d'accélérer les applications pacifiques de l'énergie atomique dans les Etats membres). Le Comité économique et social joue un rôle consultatif auprès de la CEE.

Le succès de la CECA permet de relaire l'expérience de marché commun à une échelle plus vaste, celle de la Communauté économique européenne (CEE). Ses cadres institutionnels sont calqués sur ceux de la CECA. La CEE a à sa tête une Commission, dont les pouvoirs sont cependant moins étendus que ceux de la Haute autorité. Comme elle touche à presque tous les aspects de la vie économique des Etats membres, alors que la CECA ne couvre que deux secteurs particuliers relativement homogènes, le rôle de la Commission est très important. La Commission de la CEE prépare et exécute les décisions prises par le Conseil des ministres, détient le droit d'initiative des questions à étudier et est la gardienne du Traité. Elle peut donc citer devant la Cour de justice les Etats, entreprises ou particuliers contrevenant aux règles du Traité.

La Communauté économique européenne (CEE)

Conseil des ministres, entre les différents utilisateurs.

répartition des ressources entre les Etats membres et, avec l'accord unanime du Conseil des ministres, établir des quotas de production et, avec l'accord du Conseil des ministres, établir des quotas de l'importation et, avec l'accord du Conseil des ministres, appliquer des restrictions à l'importation, elle peut autoriser les Etats membres à appliquer des restrictions à

traité, où l'action de la Haute autorité peut entrer en conflit avec la politique économique des États, le Conseil des ministres doit donner un avis conforme. La majorité requise le plus souvent est des deux tiers.

- Un *Parlement européen*, d'abord appelé Assemblée parlementaire européenne de la CEEA, puis rebaptisé en 1962 quand sa compétence fut étendue à la CEE et à l'Euratom. Il s'agit d'un organisme politique, exerçant un contrôle général sur l'action de la Haute autorité, dont les membres désignés par les parlements nationaux se réunissent annuellement. Son principal pouvoir est la possibilité de voter, à la majorité des deux tiers, une motion de censure qui obligerait la Haute autorité à démissionner immédiatement.

- Une *Cour de justice*, formée de sept magistrats, à statut supranational, qui assure le respect du droit dans l'interprétation du Traité.
- Un *Comité mixte consultatif* composé, à proportions égales, de représentants de trois groupes: producteurs, travailleurs, utilisateurs et négociants. Le Comité, dont les membres sont nommés par le Conseil des ministres, donne ses avis à la Haute autorité.

La CEEA visait à établir un véritable marché commun pour deux produits, le charbon et l'acier. Il fallait donc que, pour ces deux produits, les gouvernements nationaux renoncent à tout droit de douane, contingentement ou autre restriction quantitative. Ils devaient aussi renoncer à toute subvention ou taxe spéciale ayant pour effet de fausser la concurrence. Il fut notamment décidé que les impôts indirects applicables seraient ceux du lieu de destination et non du lieu de provenance. En outre, toute pratique discriminatoire devait être abandonnée en matière de transport, ainsi qu'à l'égard des prix des produits, et ce, au moyen de la publicité donnée aux barèmes de prix et aux conditions de vente. Enfin, les cartels intérieurs devaient être démantelés et les concentrations verticales interdites. Néanmoins, le cartel sidérurgique des Six pour les ventes aux pays tiers fut maintenu.

La Haute autorité, étant responsable du bon fonctionnement des marchés du charbon et de l'acier, dispose de pouvoirs très étendus. Outre qu'elle exerce des pouvoirs d'information, de recherche et de coordination, elle peut mener des négociations commerciales avec des pays tiers. De plus, elle définit les objectifs généraux des industries tombant sous son autorité et elle obtient les programmes d'investissement individuels des entreprises. Dans les cas où, à ses yeux, un programme d'investissement ne paraît pas viable sans subvention, protection ou autre forme d'aide, elle a le pouvoir d'interdire à l'entreprise tout investissement dépassant ses ressources propres. Elle perçoit un prélèvement à caractère fiscal sur les entreprises de son ressort, dispose du droit d'émission d'obligations et peut participer financièrement à des projets d'investissement en utilisant ses fonds ou partie du produit de ses émissions. Enfin, elle peut faciliter—et elle l'a effectivement fait—la conversion des entreprises et le déplacement des travailleurs en offrant des indemnités à celles-ci et en finançant le recyclage et la construction de logements pour ceux-ci.

Toutefois, c'est en période de déséquilibre que les pouvoirs de la Haute autorité apparaissent particulièrement importants. Elle a le droit de fixer des prix minima et maxima suivant la situation conjoncturelle. En cas de surpro-

Il existe enfin une autorité judiciaire, le *Collège d'arbitres*, composé de différentes sections d'arbitrage dont le président est choisi sur une liste dressée par le Comité des ministres. Les sections se prononcent sur les litiges, suggèrent des règlements à l'amiable et établissent au besoin des dommages et intérêts. Il existe un droit d'appel de ces décisions arbitrales devant la Cour internationale de justice.

En 1960, cette union douanière s'est transformée en union économique. Cette transformation en un type d'association plus avancé est considérée comme naturelle.

Le marché commun

Les zones de libre-échange et les unions douanières assurent la libre circulation des biens à l'intérieur de l'association. Les marchés communs y ajoutent la libre circulation des facteurs de production, les personnes et les capitaux. Lorsqu'on veut intégrer non seulement les marchés des produits mais également ceux des facteurs de production, l'interdépendance des économies nationales se trouve singulièrement accrue, d'où le besoin de coordonner les politiques nationales. La formation d'un marché commun comporte donc une dimension politique importante, comme l'a très clairement indiqué le *Pro-gramme d'action* présenté le 24 octobre 1962 par la Commission de la Communauté économique européenne (CEE):

«L'intégration dite économique de l'Europe est dans son essence un phénomène politique.»

Un premier test réussi: la CEEA

Une entreprise aussi ambitieuse que la formation d'un marché commun exige une préparation minutieuse. Cette préparation à la CEE a été réalisée sur une échelle sectorielle, donc limitée, grâce à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Instituée en 1951, cette Communauté est entrée en activité au premier trimestre de 1953. Alors que d'autres unions sectorielles—union agricole, union des transports—avaient été avancées à peu près en même temps que le projet de CECA, elles ont toutes échoué. Le succès de la CECA tient à deux raisons: d'une part, la CECA se proposait d'intégrer des secteurs industriels où les conditions de travail, de production et de productivité n'étaient pas très différentes dans les six pays membres; d'autre part, elle était dotée d'institutions disposant d'une autorité supranationale réelle.

Le traité de la CECA, conclu pour 50 ans, mettait en place des institutions semblables à celles que le traité de Rome de 1957 instaurera pour le Marché commun.

- Une *Haute autorité* de neuf membres dont huit choisis d'un commun accord par les six gouvernements, le neuvième étant coopté. Les membres, nommés pour six ans, ne représentaient pas leurs gouvernements respectifs. Ils sont habilités à prendre, à la majorité des voix, des décisions servant les intérêts communs, définis dans le traité.
- Un *Conseil des ministres*, formé de membres des gouvernements des pays contractants. Dans certains cas, limitativement énumérés par le

Certains Etats de l'union peuvent être tentés de profiter de leur situation géographique pour favoriser leurs propres exportations en décourageant le transit de produits étrangers destinés à d'autres membres de l'union. Le traité d'union doit donc stipuler l'uniformisation des tarifs de transport et interdire toute discrimination à l'égard des marchandises destinées aux autres membres. On voit donc que l'union douanière, formule relativement simple d'association économique, n'en présente pas moins nombre de problèmes d'application. Elle exige par conséquent la mise en place d'un réseau administratif assez élaboré.

L'exemple d'une réussite: le Benelux

Le traité d'union douanière entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg (Benelux) a été signé en 1944. Les institutions établies alors n'ont pratiquement pas changé.

L'organe le plus puissant du Benelux est le *Comité des ministres*, composé d'au moins trois membres du cabinet de chacun des trois pays membres. Responsable de l'application du Traité, il émet les instructions voulues à cette fin. Ses décisions se prennent à l'unanimité et engagent les trois gouvernements. Il peut également formuler des suggestions qui, elles, n'engagent pas les gouvernements.

Le Comité des ministres dispose en outre de deux organes consultatifs: le Conseil consultatif économique et social, qui émane des conseils économiques et sociaux nationaux, composés de représentants des associations d'employeurs et d'employés; et le Conseil interparlementaire du Benelux, composé de 49 parlementaires des trois pays, désignés par les parlements nationaux.

Le *Conseil de l'union*, composé de fonctionnaires des trois pays, sert d'intermédiaire entre le Comité des ministres et les nombreuses commissions régulières et spéciales du Benelux. Il émet les directives, coordonne le travail des commissions et transmet les résultats des travaux au Comité des ministres.

Outre le Conseil de l'union, il existe deux conseils permanents dont les présidents sont membres du Conseil de l'union. Il s'agit du Conseil administratif des tarifs douaniers et du Conseil des accords commerciaux. Le premier doit harmoniser la législation et les règlements concernant la perception des droits d'entrée, et le second coordonner les accords commerciaux que les membres désirent conclure individuellement avec des pays tiers; il a pour objectif d'élaborer une politique commerciale commune envers le reste du monde.

Le traité mentionne encore sept *commissions* ordinaires et cinq commissions spéciales, dont le Comité des ministres peut cependant augmenter le nombre. Les commissions ordinaires sont compétentes pour les relations économiques avec les autres pays, les politiques monétaire et fiscale, l'industrie et le commerce, l'agriculture, l'alimentation et les pêches, les douanes et les impôts indirects, les communications, les questions sociales. Les cinq commissions spéciales s'occupent de la coordination des statistiques, de la comparaison des budgets, des marchés publics, de la santé publique et de diverses autres questions.

convenable pour toutes les productions qu'il juge essentielles à la santé de son économie et la protection la moins élevée possible sur ce qu'il doit importer. La négociation d'un tarif commun constitue donc une opération délicate puisque les intérêts des postulants à l'union ne convergent que dans un nombre limité de cas. De plus, le problème refait surface chaque fois que des négociations commerciales multilatérales obligent les membres à redéfinir une nouvelle position commune.

Il y a aussi la question du contingentement. Les pays membres doivent convenir de l'éliminer suivant un calendrier précis ou reporter à plus tard la suppression de ces restrictions quantitatives au commerce. Cette question complique sérieusement l'administration de la politique commerciale commune. De plus, les Etats doivent surveiller l'établissement de cartels où des producteurs de divers pays membres tentent de limiter la concurrence en se partageant le marché dans différentes gammes de produits.

b. Les droits de douane et les taxes d'accise

Il importe que la législation douanière soit interprétée et appliquée de façon uniforme dans l'union douanière, sous peine de voir les exportations des pays tiers chercher à entrer par le pays membre dont la législation semble la plus favorable aux importateurs. Dans les unions où un membre était économiquement beaucoup plus important que l'autre (France-Monaco par exemple), l'administration des douanes a tout simplement été laissée au grand pays.

Enfin, si les droits d'accise diffèrent selon les pays membres et qu'aucune uniformisation ne soit prévue dans le traité d'union, des contrôles de frontière demeurent indispensables à l'intérieur de l'union.

c. Le partage des recettes douanières

Lorsque les pays membres sont homogènes (stades comparables de développement, dépendance identique à l'égard des importations), rien ne s'oppose à ce que l'ensemble des recettes douanières soit partagé au prorata de la population. Ce fut d'ailleurs la règle retenue dans l'union économique belgo-luxembourgeoise.

Si certains pays membres sont de plus grands importateurs que d'autres, il faut en tenir compte. Ainsi, dans le *Zollverein* allemand, une union douanière datant du XIX^e siècle, Francfort et Hanovre recevaient jusqu'à quatre fois plus de recettes douanières que si le partage avait été effectué au prorata de la population.

Le partage des recettes douanières ne peut se faire suivant les points d'entrée car ils diffèrent souvent des points de consommation. Le partage le plus équitable serait fonction de l'utilisation ou de la consommation effective des produits importés, mais cela exigerait une administration très lourde pour tenir une comptabilité complète des importations par destination finale.

Le partage peut enfin être tout simplement évité si l'union douanière se double d'une union politique quelconque: il suffit alors de considérer que les recettes douanières font partie du fonds destiné à financer les institutions communes. Ce fut le cas pour l'union douanière austro-hongroise.

Le premier défi est de négocier un tarif extérieur commun à tous les membres de l'union. Evidemment, chaque pays tente d'obtenir une protection

a. La politique commerciale commune

L'administration d'une union douanière est complexe. Il faut gérer la politique commerciale commune, administrer les douanes et les taxes d'accise, établir des formules de partage des recettes douanières, éviter les manipulations, toujours possibles, des tarifs de transport.

Les problèmes d'administration d'une union douanière

On estime généralement qu'une union douanière a plus de chances d'avoir des conséquences favorables si les économies des partenaires sont semblables, et donc concurrentes, que si elles sont différentes et complémentaires. En effet, deux économies complémentaires (l'une agricole et l'autre industrielle, l'une productrice de matières premières et l'autre de produits finis) ne gagneraient guère à s'associer, ayant déjà de toute façon, parce que complémentaires, des échanges commerciaux très développés. Ce qui compte dans une nouvelle union douanière, ce ne sont pas les échanges commerciaux existants mais bien la capacité de développer de nouveaux courants.

Il faut également préciser qu'à long terme, l'intensification et la plus grande efficacité de la production au sein de l'union devraient procurer des revenus plus élevés qu'en l'absence d'association. L'exploitation progressive des économies d'échelle, l'intensification de la concurrence, l'accroissement de la recherche et développement et de l'innovation, représentent autant de facteurs qui renforcent les effets positifs de l'union douanière et réduisent ses effets négatifs.

Toute union douanière produisant, par définition, ces deux effets, positif et négatif, sur le commerce international, des économistes ont tendance à la considérer, par rapport à la solution théoriquement idéale du libre-échange, comme un moindre mal.

L'union douanière peut produire des effets analogues sur la consommation. Après l'élimination des droits de douane à l'intérieur de l'union, les produits d'un autre Etat membre dont les prix sont plus bas vont se substituer, dans un pays donné, aux produits nationaux plus chers: le consommateur va donc en bénéficier. Mais il se peut aussi que, à cause du nouveau tarif commun, des produits fabriqués à l'intérieur de l'union se substituent à ceux de pays tiers dont les prix auraient été encore moins élevés. Dans ce cas, l'effet de consommation devient négatif.

Il y a alors un effet négatif.

par contre de se trouver exclues par le nouveau tarif commun. Il y a alors un effet négatif.

des produits finis, des produits intermédiaires ou des matières premières aux meilleurs prix. Il s'agit là d'un effet positif puisque l'union donne accès, librement, au producteur le plus efficace. Mais, à cause du tarif commun applicable aux produits de l'extérieur, le producteur le plus efficace de l'union va aussi se trouver protégé contre les fournisseurs des pays tiers encore plus efficaces que lui. Dans un pays donné, la structure tarifaire antérieure à l'union laissait peut-être la porte ouverte aux importations à très bas prix, qui risquent par contre de se trouver exclues par le nouveau tarif commun. Il y a alors un

vêtements, chaussures), elle devient beaucoup plus complexe dans le cas, par exemple, de la construction de machines ou des produits chimiques. Finalement, le contrôle de l'application de la règle de transformation exige sans doute une administration aussi nombreuse et lourde que celui de la règle du pourcentage.

Cette forme plutôt primitive d'association qu'est la zone de libre-échange a été rarement utilisée à cause des difficultés et des lourdeurs qu'elle comporte. Aucune zone de ce genre n'a d'ailleurs survécu, dans sa forme initiale, plus de 10 ou 20 ans. La zone de libre-échange entre la Suède et la Norvège a été dissoute en 1895 parce que les tarifs douaniers des deux pays, par trop différents, donnaient lieu à d'importants détournements de commerce. Quant à l'ALEU, elle fut, dès son origine, un mariage de convenance et elle visait avant tout à favoriser les échanges des membres de la zone avec l'Europe des Six. Il est intéressant de noter cependant que les échecs de la zone de libre-échange ont poussé ses membres à rechercher une forme plus élaborée d'association.

L'union douanière

L'union douanière représente un degré supérieur d'intégration: elle supprime en effet l'ensemble des obstacles au commerce entre les membres (notamment les tarifs douaniers, les contingents et les discriminations administratives), elle impose une politique commerciale commune envers les pays tiers, avec tarif commun et règles communes en matière de discrimination quantitative et administrative, et elle comporte un accord de partage des recettes douanières globales.

Tandis que dans la zone de libre-échange, les pays membres ne délèguent pratiquement aucun pouvoir à une institution supranationale—sinon pour régler les problèmes de détournement des productions—dans l'union douanière, les Etats membres doivent donner plus de responsabilités aux instances supranationales, notamment pour administrer la politique commerciale commune.

Les avantages théoriques de l'union douanière

En supprimant tout obstacle au commerce intérieur, les Etats membres de l'union cherchent à maximiser l'efficacité de leurs productions en stimulant la spécialisation. Toute activité économique doit désormais tendre à se développer aux externes. Toute activité économique doit désormais tendre à se développer aux endroits les plus avantageux puisque la seule discrimination qui subsiste est une différenciation naturelle, liée aux distances et aux coûts de transport.

Chaque pays membre va donc se spécialiser dans les productions pour lesquelles il est le mieux placé, c'est-à-dire celles qu'il peut réaliser aux coûts les plus bas de l'union. Par conséquent, le pays membre qui peut fournir certains produits aux prix les plus bas en deviendra normalement le seul fournisseur dans l'ensemble de l'union.

L'union douanière va avoir un certain nombre d'effets sur la production et la consommation dans chacun des pays membres.

Sur le plan de la production, après la suppression des barrières douanières, les approvisionnements vont se faire dans le pays membre capable de fournir

Les zones de libre-échange posent donc à chacun des membres le défi de suivre sa propre politique commerciale sans pour autant se faire pénaliser par un partenaire de la zone. De plus, si l'un des membres décide de changer radicalement sa politique commerciale envers les pays tiers, il crée immédiatement de nouvelles possibilités de détournement du commerce, de la production et des investissements, tout en modifiant l'équilibre des avantages mutuels qui ont servi de base à la conclusion de l'accord d'association initial. Ainsi, même une association aussi limitée que la zone de libre-échange suppose un minimum de coordination des politiques commerciales de tous les membres.

C'est d'ailleurs pour tenir compte de ce besoin de coordination que la convention établissant l'Association européenne de libre-échange (A.E.L.E.) stipulait que tout changement du régime douanier d'un pays devait faire l'objet d'un préavis aux autres membres et que les subventions directes ou indirectes à l'exportation étaient interdites (articles 6.4 et 13.1).

Pour éviter les détournements du commerce, de la production ou des investissements, les zones de libre-échange ont dû recourir à des mécanismes complexes de réglementation: la règle de pourcentage ou la règle de transformation.

La règle de pourcentage veut que le produit contienne une proportion déterminée de valeur ajoutée dans la zone. Cette proportion est toujours quelque peu arbitraire. La règle de la zone de libre-échange créée sous l'impulsion du Royaume-Uni stipulait que seraient considérés comme des produits de la zone tous ceux dont le prix de vente industriel contiendrait au moins 50 p. 100 de valeur ajoutée interne (matières premières, produits intermédiaires, énergie, rémunération des facteurs de production).

Cette règle est difficile à appliquer. Les règles de comptabilité peuvent différer d'un pays à l'autre et ainsi donner lieu à des injustices. De plus, les prix mondiaux de certaines matières premières et des produits intermédiaires peuvent subir des fluctuations considérables et disqualifier temporairement certains produits, ce qui exige des reclassifications multiples de produits pour assurer la stabilité de la production. Les mêmes matières premières ou produits intermédiaires peuvent représenter des proportions variables du prix de vente du producteur, selon la qualité du produit fini. Par ailleurs, le système peut inciter un producteur à afficher des prix de vente élevés pour être considéré comme «producteur interne», quitte à concéder par la suite des rabais plus ou moins importants aux acheteurs. L'application de la règle est lourde, elle exige de nombreuses vérifications: cela est d'autant plus vrai que le producteur ainsi que le pays dont il est le ressortissant ont intérêt à prouver l'origine intérieure du produit pour éviter le paiement de droits compensatoires.

A cause de ces difficultés d'application, on a songé à simplifier la vérification. Il suffirait en effet de définir des règles de transformation: une liste de processus de fabrication serait dressée et le pays d'origine d'un produit serait celui où le processus significatif a eu lieu. Bien que cette règle permette d'éviter certaines des difficultés soulevées par la règle du pourcentage, d'autres complications surgiront. La première, et la plus importante, est l'établissement d'une liste claire des processus de fabrication. Par ailleurs, si la règle peut être appliquée de façon relativement simple aux productions courantes (textiles,

Enfin, puisque la production peut être influencée par les disparités de droits de douane, il en est de même des investissements. Les investisseurs des pays membres de la zone, de même que les investisseurs étrangers, concentreront leurs immobilisations dans le pays qui, pour leur produit, offre le maximum d'avantages douaniers.

Les différences de politiques commerciales peuvent aussi influencer sur la localisation de la production dans la zone. Lorsque, pour produire certains biens, un manufacturier a besoin de produits intermédiaires provenant d'un pays tiers, il aura tendance à s'installer dans le pays qui lève les droits de douane les moins élevés sur ces produits. Par exemple, un fabricant d'automobiles pourrait rechercher le pays membre de la zone qui taxe le moins les importations d'acier.

Sur le plan commercial, il y a possibilité de détournement lorsque les barrières douaniers des divers pays membres de la zone présentent des différences considérables. Pour pénétrer dans la zone, un produit sera acheminé vers le pays qui impose les droits les moins élevés puis, si les frais de transport le permettent, il gagnera de là les autres pays de la zone. Ce procédé contrevient évidemment au principe fondamental de la zone de libre-échange.

Ce type d'association ne va pas sans problèmes: le maintien de tarifs douaniers et de réglementations différents envers les pays tiers invite au «détournement» du commerce, de la production et des investissements.

Dans ce type d'association, plusieurs pays éliminent les barrières douanières et autres restrictions aux échanges commerciaux mutuels, tout en gardant leur politique propre vis-à-vis du commerce avec les pays tiers, non membres de la zone. Ainsi, tout pays membre d'une zone de libre-échange garde la maîtrise de sa politique commerciale, sauf pour les échanges internes à la zone.

La zone de libre-échange

Dans les zones de libre-échange et les unions douanières, seuls les produits ne souffrent d'aucune discrimination. Dans les associations plus avancées, comme les marchés communs et les unions économiques, les facteurs de production bénéficient de la même liberté de mouvement que les produits.

- Des unités de production techniquement optimales réduisent les coûts de leurs produits, ce qui profite aux autres activités productrices utilisant ces derniers.
- Une production efficace procure des *revenus élevés* qui, à leur tour, favorisent l'investissement.
- L'utilisation des facteurs de production étant plus efficace, les perspectives de croissance sont meilleures.
- Enfin, disposant de ressources et d'activités économiques plus variées, un marché plus vaste connaît une plus grande stabilité à court terme qu'un marché réduit, d'avantage sensible aux influences économiques de l'extérieur.

Les divers types d'association économique

Tout concept d'association économique implique, au-delà de la coopération, une certaine intégration. En effet, la coopération n'est qu'un effort concerté en vue de réduire la discrimination que différents Etats pratiquent envers les producteurs d'autres Etats. L'intégration, par contre, exige des mesures économiques qui suppriment, une fois pour toutes, certaines formes de discrimination. La négociation d'accords multinationaux en vue d'abaisser les droits de douane est un exemple de coopération économique. La suppression totale de ces droits entre deux ou plusieurs nations est par contre un exemple d'intégration économique. Que les droits de douane soient éliminés d'un seul coup ou graduellement, cela a une importance secondaire: l'essentiel est que l'élimination complète de la discrimination, dans l'immédiat ou à plus long terme, soit le but de l'accord d'intégration ou d'association.

L'intégration économique au sein d'une association peut varier suivant le contenu précis de l'accord d'intégration. Entre plusieurs Etats, divers niveaux d'intégration sont possibles. Par ordre croissant, on peut distinguer:

- une zone de libre-échange

- une union douanière

- un marché commun

- une union économique et monétaire.

Comme on le verra plus loin, chaque fois que l'on progresse d'un degré dans l'intégration, une part croissante de pouvoirs économiques des Etats-Nations doit être déléguée à des institutions communautaires supranationales. De plus, le passage d'un degré d'intégration à un autre est généralement décidé après qu'on a constaté les faiblesses et les limites du degré inférieur. Les pouvoirs supranationaux sont très limités dans une zone de libre-échange, mais ils peuvent devenir singulièrement importants dans un marché commun et, sur-tout, dans une union économique et monétaire.

D'où vient cet intérêt croissant pour les associations économiques, c'est-à-dire pour des espaces économiques plus vastes et mieux intégrés? La théorie bref rappel:

- Un territoire économique de grande dimension permet de disposer d'une plus grande variété de ressources.
- La population, plus nombreuse que sur un territoire réduit, procure un marché plus vaste, qui permet la spécialisation des productions et l'efficacité économique qui l'accompagne.
- Les entreprises, spécialisées, bénéficient elles-mêmes de dimensions techniquement optimales et tirent ainsi des avantages d'efficacité provenant des économies d'échelle.

Pourtant, comme le montre une troisième partie, l'enjeu est de taille. Il ne se réduit pas à une simple question de complémentarité des économies ontarienne et québécoise. Les chiffres sur le commerce réfutent clairement l'argument, souvent soutenu dans les discours du Parti Québécois, que le Québec est peut-être plus indispensable au bien-être économique du reste du Canada que le reste du Canada ne l'est à celui du Québec.

Par ailleurs, une réorganisation du marché commercial canadien ne se réaliserait pas comme le transfert de quelques points d'impôt ou de quelque pouvoir de dépenses. Que négocierait-on au juste? Et comment? Avec quel pouvoir de négociation de part et d'autre? Et en combien de temps? Quels risques prendrait-on et quel serait le coût de l'incertitude causée par la période de négociation? Le Parti Québécois ne parle que d'union douanière, et donc, de circulation des produits; mais qu'advendrait-il de facteurs importants pour la production comme les capitaux et la main-d'œuvre? Et au moment où les théoriciens du marché commun, rappellent plus que jamais que «l'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas», on a décidé de mettre de côté toute la question monétaire...

Cette étude soulèvera beaucoup de questions, toutes celles que les silences et les imprécisions du Parti Québécois font naître, mais elle serait incomplète sans une rapide évocation des possibilités qu'offre une autre forme d'association économique, la Fédération canadienne elle-même. Il sera par exemple intéressant de voir, à la lumière des propres évaluations du Parti Québécois, jusqu'à quel point son programme, pourtant ambitieux, pourrait être réalisé à l'intérieur de la Fédération.

Les partisans de l'indépendance, évoquant subtilement des expériences d'associations menées ailleurs dans le monde, ont tendance à présenter leur projet comme une évolution naturelle et normale, qui s'inscrit dans un vaste courant universel. Il faudra se demander, en conclusion, si l'on peut comparer la situation de deux pays désireux de renforcer leur coopération et leur intégration économique, à celle de deux «États» dont l'un veut réduire sensible-

niste et, de ce fait même, s'éloignait de plus en plus du maintien du *statu quo* économique et monétaire. Les contours de l'association économique et de l'union monétaire devenaient de plus en plus flous.

Toutefois, l'arrivée au pouvoir du Parti Québécois pose, et cette fois d'une manière inéluctable, toute la question des termes de l'association économique. L'heure du référendum promis était désormais venue, il faut que la teneur de l'association soit précisée, son potentiel déterminé et ses limites tracées.

La proposition d'association économique a une importance capitale pour l'avenir des Québécois. Le projet de souveraineté doit incorporer en lui-même une garantie d'association avant que les Québécois n'envisagent sérieusement, et majoritairement, de se prononcer en faveur de l'indépendance. Tous les sondages d'opinions menés au Québec confirment d'ailleurs que c'est l'avenir économique qui préoccupe particulièrement la population.

Il n'y a rien de surprenant à cela: le Québec, comme le reste du Canada, est hautement développé au plan économique. Les activités industrielles et commerciales, fortement spécialisées, sont intégrées dans un étroit réseau d'interdépendance. Une perturbation d'origine politique se transmettrait rapidement d'un secteur à l'autre et pourrait devenir extrêmement dommageable au bien-être économique de la majorité de la population. Dans une société peu développée, le risque économique ne serait perçu que par un petit nombre: la grande majorité rurale ne connaîtrait que peu de changements et pourrait rester plus ou moins indifférente. Dans une société hautement développée comme le Québec, il en irait tout autrement: le risque serait perçu par la grande majorité de la population et notamment par les salariés, les professionnels et les hommes d'affaires, tous pouvant, à des degrés divers, être perdants dans ce projet.

L'objectif de cette étude est donc de fournir à l'ensemble des Canadiens, et aux Québécois en particulier, les bases d'une sérieuse réflexion sur les questions en jeu. On décrira d'abord brièvement les divers modèles d'association économique tels que l'histoire, européenne en particulier, en donne des exemples. Entre l'État totalement isolé et la fédération, il existe diverses formes d'association possibles, à savoir, par ordre croissant d'intégration économique: l'association de libre-échange, l'union douanière, le marché commun, l'union économique et monétaire.

À noter que les préférences du Parti Québécois, au cours de sa brève histoire, sont successivement passées de l'association de type «union monétaire et marché commun» (René Lévesque dans *Option Québec*), à une «union douanière éventuellement assortie d'une union monétaire» (programme officiel du Parti en 1975 et discours du chef du Parti à New-York en janvier 1977) et à l'union douanière, sans aucune autre référence à la question monétaire (programme officiel du Parti en 1978). Autrement dit, au fur et à mesure que le PQ précise son projet d'association, celle-ci devient de moins en moins intégrée. Le second chapitre porte d'ailleurs sur les définitions successives et le contenu que le Parti Québécois semble vouloir donner à son projet de «souveraineté-association», et il permet de voir, près de deux ans après que ce parti a été porté au pouvoir, combien ce projet demeure ambigu et flou.

Introduction

Le concept de la «souveraineté-association» est postérieur à celui de l'indépendance du Québec. En effet, le premier mouvement politique prônant la séparation du Québec de la Fédération canadienne, le Rassemblement pour l'Indépendance Nationale (RIN), n'accordait pas une importance particulière aux relations avec le reste du Canada. Dans son programme, le RIN mettait surtout en évidence le besoin de «posséder l'arsenal complet de leviers politiques dont dispose tout Etat national normal pour l'application d'une politique économique concertée».

Le Parti Québécois, de son côté, a souligné l'importance du maintien d'une association économique entre un Québec indépendant et le Canada. L'objectif d'indépendance politique du Parti était lié, dès le départ, au maintien des relations commerciales avec le reste du Canada. À la lecture du Manifeste du fondateur du Mouvement Souveraineté-Association, M. René Lévesque, ou de ses écrits rassemblés dans *«Option Québec»*, on se rend bien compte que les problèmes économiques et financiers sont abordés avec beaucoup de prudence. L'image qui s'en dégage est celle d'une souveraineté politique respectueuse des relations économiques et financières existant entre le Québec, le reste du Canada et l'ensemble de la communauté internationale.

D'ailleurs, dans le Manifeste de 1972—*«Quand nous serons vraiment chez nous»*, le Parti Québécois souligne qu'il «faut bien reconnaître d'emblée que si le Québec a tout pouvoir de décision dans ses affaires internes, il doit, sur le plan extérieur, négocier comme tout un chacun».

La souveraineté nationale n'a jamais exclu le recours à une forme quelconque d'association, aujourd'hui moins que jamais. Dans ses relations commerciales, le Québec devrait se plier aux conventions négociées à Genève par quelque 130 pays et connus sous le nom des accords du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Pour protéger sa propre monnaie, le Québec devrait bien se conformer aux exigences rigoureuses du Fonds monétaire international (FMI).

Cela est d'autant plus vrai pour une économie—comme celle du Québec—qui dépend largement des échanges extérieurs: le Québec consomme à peine la moitié des biens qu'il produit. Qui plus est, de tous les produits manufacturés que le Québec vend à l'extérieur, le «reste du Canada» en achète plus des deux tiers.

Pour répondre aux appréhensions, essentiellement économiques, de la majorité des Québécois, le message du MSA, puis du PQ, s'est fait systématiquement rassurant. L'intégration économique resterait entière et, si possible, l'union monétaire serait maintenue.

L'évolution des idées au sein du PQ a suivi le développement du Parti en tant qu'institution politique. Les problèmes abordés étaient des problèmes internes, et les politiques particulières prônées s'appliquaient aux difficultés concrètes des différents segments de la population. Dans l'élaboration de ces propositions politiques, l'Etat rêve du PQ devenait de plus en plus intervention-

Avant-propos

Cette publication fait partie d'une série d'études préparées pour le Bureau des relations fédérales-provinciales et publiées par le gouvernement du Canada en guise de contribution à la discussion publique.

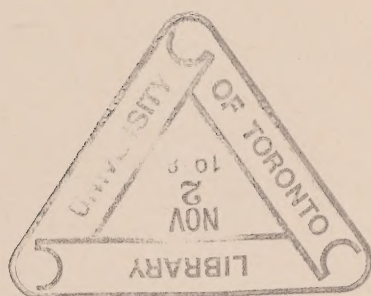
On peut obtenir des exemplaires additionnels en écrivant au:

Centre d'information sur l'unité canadienne
C.P. 1986, Succursale «B»
Ottawa (Ontario)
K1P 6G6

CLUC/C.U.L.O. 503B(9-78)

<i>Pages</i>	
v	Introduction
1	Chapitre I Les divers types d'association économique.....
2	La zone de libre-échange.....
4	L'union douanière
8	Le marché commun.....
13	L'union économique et monétaire
17	Chapitre II Le Parti Québécois et la notion d'association
17	L'évolution de la pensée de M. René Lévesque, premier ministre du Québec
18	L'évolution de la pensée du Parti Québécois.....
20	Les exceptions à négocier
21	Les concessions exigées du reste du Canada
22	Dix ans après la fondation du Parti Québécois
25	Chapitre III Les échanges entre le Québec et le reste du Canada
25	Les relations commerciales du Québec avec l'extérieur
32	Les implications pour l'emploi
39	Chapitre IV Les incertitudes de la négociation
39	Que négocierait-on?.....
41	Pendant combien de temps?
42	Avec qui négocierait-on?.....
43	Combien d'emplois en jeu?
46	La question monétaire.....
47	Et la main-d'œuvre?
49	Chapitre V Le régime fédéral
50	La politique nationale de 1879
52	La souplesse du régime fédéral.....
55	Conclusion
59	Annexe

La souveraineté-association —les contradictions



La souveraineté-association -les contradictions

Une étude de la série
Pour comprendre le Canada

union monétaire

Zone de libre-échange

négociations
séparation
emplois

fiscalité

marché commun

union douanière



Gouvernement
du Canada
Government
of Canada